

Universidade de Lisboa

Instituto de Geografia e Ordenamento do Território



**Construindo um Santander participado: o Orçamento Participativo
como proposta democratizadora e de inovação socioterritorial**

Frederico dos Santos Pinto da Cunha e Costa

Dissertação de Mestrado orientada pelo Prof.º Doutor Luís Manuel C. Moreno
Mestrado em Políticas Europeias: Desenvolvimento e Coesão Socioterritorial

2015

Universidade de Lisboa

Instituto de Geografia e Ordenamento do Território



**Construindo um Santander participado: o Orçamento Participativo
como proposta democratizadora e de inovação socioterritorial**

Frederico dos Santos Pinto da Cunha e Costa

Dissertação de Mestrado orientada pelo Prof.º Doutor Luís Manuel C. Moreno
Mestrado em Políticas Europeias: Desenvolvimento e Coesão Socioterritorial

2015

À família Costa Canillas e
à família Cunha e Costa

RESUMO

A universalização dos princípios da democracia contrasta hoje, nas sociedades europeias, com uma crise de representatividade, confiança e legitimidade das instituições e classe política. As elevadas taxas de abstenção verificadas em atos eleitorais, exacerbadas pela progressiva eliminação de direitos adquiridos, a deterioração das finanças públicas e o agravar do desemprego e da precariedade, permitem perceber que a democracia representativa deixou de ser mobilizadora para muitas pessoas. Perante este cenário, muitos governos locais têm vindo a dar pequenos passos no sentido de construir formas mais democráticas, responsáveis e próximas de gerir os recursos públicos, constituindo o Orçamento Participativo um dos melhores exemplos.

Nascido com a experiência brasileira de Porto Alegre em 1989, rapidamente se disseminou pelo mundo, com especial destaque para a América Latina e, na última década, para a Europa, dando-se tanto em municípios pequenos e médios, como em grandes metrópoles. Ainda que possam assumir distintas formas e envergaduras, apresenta-se com um instrumento de participação pública que, através de um processo de informação, deliberação, decisão e controlo, permite aos cidadãos serem participantes ativos na definição de parte dos investimentos municipais. Mas para que uma determinada autarquia local possa apropriar-se de um mecanismo desta natureza e transformá-lo numa prática efetivamente frutuosa, torna-se previamente necessário consolidar conhecimentos teóricos e técnicos.

A presente dissertação começa assim com uma reflexão geral sobre a crise das democracias europeias e consequente necessidade de aprofundar a democracia participativa, como é reconhecido por vários autores, reunindo depois alguns elementos sobre a história dos Orçamentos Participativos, metodologia básica de funcionamento e uma abordagem transversal às várias dimensões em jogo nas experiências espanholas e doutros países de referência. Do ponto de vista empírico, pretende-se avaliar se estão reunidas as condições sociais, técnicas e políticas mínimas indispensáveis para a criação e consolidação de um Orçamento Participativo no município espanhol de Santander, procurando-se depois contribuir para estimular esse processo, com orientações e propostas concretas, apoiadas no estudo efetuado.

PALAVRAS-CHAVE: Orçamento Participativo, Santander, participação cidadã/pública, democracia participativa

ABSTRACT

The principles of democracy universalization contrasts today in European societies, with a crisis of representation, trust and institutions and politicians legitimacy. The high abstention rates recorded in electoral acts, exacerbated by the progressive elimination of acquired rights, the public finances deterioration and the worsening of unemployment and precariousness, show that representative democracy is no longer mobilizing for many people. Given this scenario, many local governments have been taking small steps towards building more democratic, accountable and close to manage public resources ways, being the Participatory Budgeting one of the best examples.

Born with the Brazilian experience of Porto Alegre in 1989, rapidly spread around the world, with special emphasis on Latin America and, in the last decade, to Europe, giving both small and medium-sized municipalities, as in large metropolises. Although they may take different forms and dimensions, it is presented with a public participation tool that, through a process of information, deliberation, decision and control, allows citizens to be active participants in the definition of the municipal investments. But for a certain local autarchy to take advantage of such a mechanism and turn it into practice effectively profitable, previously it is necessary to consolidate theoretical and technical knowledge.

This thesis begins with a general reflection on the European democracies crisis and the consequent need to deepen participatory democracy, as recognized by various authors, after gathering some elements of the Participatory Budgeting history, basic operation methodology and transversal approach to the various dimensions at stake in the Spanish experiments and of other reference countries. From an empirical point of view, it is intended to evaluate whether social conditions, techniques and minimal policies are met, indispensable for the creation and consolidation of a Participatory Budgeting in the Spanish city of Santander, later seeking to help to stimulate this process, encouraging them with guidelines and concrete suggestions, supported by the study.

KEYWORDS: Participatory Budgeting, Santander, citizen/public participation, participative democracy

CONSTRUINDO UM SANTANDER PARTICIPADO: O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO PROPOSTA DEMOCRATIZADORA E DE INOVAÇÃO SOCIOTERRITORIAL

ÍNDICE GERAL

	PÁG.
CAPÍTULO I	
1. DO QUE SE TRATARÁ...	1
2. ORIENTAÇÕES METODOLÓGICAS E ESTRUTURAIS	2
CAPÍTULO II	
3. A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA DELIBERAÇÃO E DECISÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS	5
3.1 - A participação como resposta à crise da representação política: meramente uma hipótese de partida	5
3.2 - Quadro teórico-concetual: o local como escala privilegiada para a construção democrática	11
3.3 - Propósitos, abordagens, níveis e instrumentos de participação: a informação como base retroalimentadora de uma cultura de transversalidade democrática	18
3.4 - Entraves e consensos da imprescindibilidade de uma componente participativa	24
CAPÍTULO III	
4. O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: A REAPROPRIAÇÃO SOCIAL DO TERRITÓRIO	27
4.1 - De uma coisa que há que governar a um conjunto que governa e se deixa governar: Porto Alegre como uma referência mundial	27
4.2 - O ciclo heurístico do Orçamento Participativo: da deliberação à decisão, sem nunca descurar a informação e a supervisão	33
5. DESENVOLVIMENTO E COESÃO SOCIOTERRITORIAL: O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NAS SUAS MÚLTIPLAS DIMENSÕES	41
5.1 - Dimensão territorial: a participação como fórmula descentralizadora, inclusiva e fortificadora da identidade local	41
5.2 - Dimensão financeira: elegibilidades e investimentos na procura da eficiência económica e da equidade social	48
5.3 - Dimensão participativa e governança: três modelos, uma sociedade mais justa como desígnio comum	51

5.4 - Dimensão participativa e governança: três modelos, uma sociedade mais justa como desígnio comum	56
6. POTENCIALIDADES, CONSTRANGIMENTOS E DESAFIOS DE UM PROCESSO CÍVICO E AUTORREGULADO COM FUTURO	57
CAPÍTULO IV	
7. A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO MUNICÍPIO DE SANTANDER	61
7.1 - Santander em breves traços geográficos	61
7.2 - Perfil sociodemográfico da amostra populacional	63
7.3 - Da quase ausência ao ténue despoletar da participação	65
7.4 - Instrumentos de participação: o ilustre (des)conhecido	70
7.5 - Um Orçamento Participativo em Santander?	72
8. OPORTUNIDADE POLÍTICA E DE GESTÃO MUNICIPAL	76
8.1 - Da incipiência à obsolescência do quadro jurídico da participação pública: o Orçamento Participativo como solução?	76
8.2 - Da autonomização à progressiva complementaridade na organização e financiamento dos processos participativos locais	83
8.3 - Utopia e realidade: reflexões sobre o futuro da participação cidadã	87
CAPÍTULO V	
9. CONSTRUINDO UM SANTANDER PARTICIPADO: ORIENTAÇÕES E PROPOSTAS PARA UM ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	93
CAPÍTULO VI	
10. A MODO DE CONCLUSÃO...	98
11. REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICAS	101
ANEXOS	
I - Os Orçamentos Participativos em Espanha (ativos ou descontinuados)	
II - Inquérito à população	
III - Inquérito aos dirigentes da administração local e aos representantes	
IV - Análise de dados do inquérito à população	
V - Análise de dados do inquérito aos dirigentes da administração local	
VI - Análise de dados do inquérito aos representantes políticos	

ÍNDICE DE QUADROS

N.º		PÁG.
1	Evolução da participação cidadã em Espanha, de 1980 aos dias de hoje	9
2	Participação não autêntica <i>versus</i> participação autêntica	20
3	Os seis tipos ideais do Orçamento Participativo	39

ÍNDICE DE FIGURAS

1	Modelização do processo de reflexão da participação cidadã de âmbito local/municipal	17
2	O Ciclo do Orçamento Participativo: calendário, etapas e níveis de participação	40
3	Os Orçamentos Participativos no mundo (estimativa realizada em 2010)	43
4	Distribuição geográfica e evolução dos Orçamentos Participativos europeus (de 2000 a 2009)	45
5	Distribuição geográfica e evolução dos Orçamentos Participativos em Espanha (de 2001 a 2009)	46
6	Santander: contexto geográfico, orografia e principais bairros	61
7	Vista área e alguns pontos de interesse da cidade	62
8	Os quatro distritos de Santander	68
9	Proposta de Ciclo do Orçamento Participativo para Santander	97

ÍNDICE DE GRÁFICOS

1-4	Percentagem de inquiridos por género e idade; por estado civil e nível de estudos	63
5	Hábitos de participação em atividades/iniciativas de âmbito local (2015)	66
6	Hábitos de participação em atividades/iniciativas de âmbito local (2008)	66
7	Conhecimento sobre instrumentos de participação pública (2015 e 2008)	70
8	Um Orçamento Participativo em Santander? (2015 e 2008)	72
9	Fundamentos para a participação num Orçamento Participativo (2015 e 2008)	73
10	Enquadramento setorial das propostas num hipotético cenário de Orçamento Participativo (2015 e 2008)	74
11	Causas para a não aderência a um Orçamento Participativo (2015 e 2008)	75

12	Perceção sobre a legislação vigente na área da participação pública (2015 e 2008)	77
13	Expetativas sobre a legislação vigente na área da participação pública (2015 e 2008)	78
14	Conhecimento sobre os instrumentos de participação pública existentes em Santander (2015 e 2008)	79
15	O possível futuro dos instrumentos de participação pública em Santander (2015 e 2008)	81
16	Possíveis impulsionadores e organizadores dos processos participativos (2015 e 2008)	83
17	Possíveis financiadores dos processos participativos (2015 e 2008)	85
18	Fase em que deve intervir a população na definição das políticas públicas (2015 e 2008)	85
19	Atitude entre pares com respeito à participação cidadã (2015 e 2008)	87
20	Opinião pessoal sobre a necessidade de novos processos participativos (2015 e 2008)	88
21	Fundamentos para a necessidade de novos processos participativos (2015 e 2008)	89

CAPÍTULO I

1. DO QUE SE TRATARÁ...

Entre eleição e eleição, a democracia representativa tem-se imposto como modelo de governo no mundo, carecendo porém de mecanismos concretos que possibilitem aos cidadãos participar diretamente na tomada de decisão de políticas públicas. Enquanto isso, os representantes políticos decidem tendo em conta os interesses gerais da sociedade, mas quando esses não são bem interpretados, surgem inevitáveis défices de confiança e transparência. Daí decorre a necessidade de uma democracia onde os cidadãos possam expressar, decidir e guiar os seus representantes a perseguir os verdadeiros objetivos e interesses coletivos; uma democracia mais participativa, capaz de desempenhar um papel preponderante na mudança da própria forma de exercer o poder democrático, na transformação das administrações públicas, na construção de sociedades civis mais fortes e organizadas e que simultaneamente permita reduzir assimetrias sociais e territoriais.

A aposta pelo Orçamento Participativo apresenta-se como umas das soluções mais idóneas para alcançar tais desígnios. Nascido no Brasil há quase três décadas, consiste num instrumento de democracia direta, voluntária e universal no qual, através da realização de várias assembleias territoriais ou temáticas, a população local delibera sobre o destino de parte dos recursos públicos. Para tal, primeiramente são apresentadas e discutidas propostas, depois votadas as prioritárias a integrar no orçamento municipal, para finalmente serem executadas e avaliadas. Esta cogestão, ao conferir legitimidade e transparência a todo o processo, garante uma aprendizagem social inovadora na exata medida em que poder executivo e comunidades locais criam o hábito de ouvir e dialogar, desenvolvendo-se uma atitude de respeito mútuo que favorece o aprofundamento da democracia numa perspetiva inclusiva, equitativa e sustentável.

Desde o início deste século numerosas municipalidades de todo o mundo têm adotado o Orçamento Participativo; no entanto, se noutros continentes tendem a colmatar exigências de cariz social, na Europa radicam antes motivações políticas ou de descentralização, modernização e melhoria da máquina do Estado. Com a sensibilização e a informação para as questões públicas, também as experiências espanholas têm crescido em número, orçamento disponível para deliberação e participantes. Mas para um profícuo desenvolvimento de cada experiência convém previamente conhecer as especificidades e as expectativas sociais, técnicas e políticas localmente prevalecentes. É precisamente o que nos propomos fazer para Santander, cidade média do norte de Espanha e capital da Cantábria, no intuito de se esboçar um modelo de ciclo orçamental participado.

2. ORIENTAÇÕES METODOLÓGICAS E ESTRUTURAIS

O estado da arte sobre a temática central que nos propomos investigar, os Orçamentos Participativos, tem sido marcado por uma clara inspiração prática, com estudos que refletem as experiências levadas a cabo um pouco por todo o mundo, muitas vezes analisadas pelos próprios promotores, existindo também diversos e heterogéneos estudos comparativos entre experiências implementadas numa ou noutras regiões, países ou continentes. As abordagens teórico-concetuais, igualmente numerosas e em constante evolução, têm centrado a sua atenção na evolução histórica e nas diferentes metodologias de desenvolvimento, realizando um percurso paralelo às fases de expansão deste instrumento de participação pública.

Assim, a presente dissertação de mestrado, concretizada no âmbito do mestrado em “Políticas Europeias: Desenvolvimento e Coesão Socioterritorial” do Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa, abordará inicialmente a participação cidadã nos processos de decisão das políticas públicas locais, entendida esta como resposta à crise da representação política nas sociedades europeias, para num capítulo subsequente (III) aprofundar o conhecimento sobre o Orçamento Participativo. Com o desígnio de oferecer uma visão global sobre a temática e as suas potencialidades para melhorar a qualidade e a legitimidade da democracia, objetivo primeiro deste documento, percorreremos um pouco da sua história, o ciclo metodológico básico de funcionamento, as várias dimensões em jogo e as virtudes e os constrangimentos inerentes, abordando-se sempre a realidade espanhola de um modo transversal.

Já a componente empírica da investigação passará pela resposta às questões de partida preliminarmente avançadas: “Até que ponto será o Orçamento Participativo um instrumento de participação pública aplicável no município espanhol de Santander? Que modelo para um Santander participado?”. Para tal, considerando o nível municipal como escala geográfica privilegiada para o exercício da democracia e da cidadania, a estratégia metodológica delineada centrou-se na validação de três hipóteses de trabalho: a primeira considera que o grau de participação cidadã na deliberação e decisão das políticas públicas consubstancia-se pelos hábitos de participação e pela predisposição da população local; a segunda e a terceira atentam que o sucesso da participação cidadã diferencia-se, respetivamente, pelo grau de abertura técnico-institucional e política preexistente.

Sistematizando, na fase exploratória preparou-se o terreno para futuras incursões mais direcionadas, procurando-se ganhar conhecimento de contexto e adquirir saberes que permitissem abordagens mais incisivas, certas e produtivas. Tratando-se de um processo que se prolonga por todo o percurso de investigação, optou-se por uma combinação de técnicas de investigação social do tipo qualitativo: pesquisa bibliográfica e documental sobre

participação cidadã em geral e Orçamentos Participativos em particular; exploração de conceitos e abordagens teóricas; consulta de materiais, notícias e dados estatísticos relativos a processos participativos; e recenseamento das experiências orçamentais participadas fomentadas em Espanha. Uma análise atenta das informações obtidas permitiu não só tornar mais claros os caminhos e os obstáculos de investigação, mas também afinar questões a introduzir nos questionários extensivos (mais pelo potencial número de inquiridos do que pelas questões em análise) que tínhamos em mente.

Deste modo, partindo-se dos ensinamentos e fortes alicerces de uma metodologia de investigação de carácter *ex-ante*, inicialmente construída aquando da realização de um projeto de fim de curso em Geografia (variante em Planeamento e Gestão do Território) na Universidade da Cantábria (COSTA, 2008) e alimentando desde então a ideia de colmatar as lacunas deste tipo de investigações, pretende-se agora aperfeiçoar o trabalho encetado e replicá-lo em 2015. Através da aplicação de dois modelos de inquérito por questionário, correspondendo exaustivamente a cada hipótese de trabalho, é nosso desiderato avaliar e monitorizar, de modo rigoroso e com elevada adesão à realidade, as dinâmicas socioterritoriais, técnicas e políticas entretanto ocorridas em Santander. Tal possibilitará, como objetivos centrais desta dissertação, continuar a aferir a suscetibilidade à adoção de um Orçamento Participativo, mas essencialmente planear um modelo de ciclo orçamental participado que se assuma como “fórmula” descentralizadora, includente e fortificadora da identidade local.

Alicerçados no manancial teórico recolhido na literatura e nalgumas práticas participadas desenvolvidas internacionalmente, uma parte razoável da investigação radicou na preparação dos questionários do anexo II e III, na sua exploração e subsequente interpretação de resultados (capítulo IV, com o apoio dos anexos IV, V e VI). Fomos para o terreno toda a primeira quinzena de maio de 2015, conferindo-se especial ênfase ao inquérito à população local (anexo II) devido ao ambicioso universo em estudo (175 mil habitantes) e consequente anseio de se conseguir uma amostra razoavelmente representativa. No intuito de se diagnosticar as atitudes prevalentes no que à participação respeita e de prognosticar as motivações e os fatores limitantes a um hipotético cenário de Orçamento Participativo, procurámos que o nosso inquérito fosse bastante concreto e de rápida resposta e, mesmo que algo fechado, reservando sempre um campo adicional para respostas mais livres ou complementares. A nossa amostra aleatória simples é composta por 183 inquiridos, tem uma margem de erro máximo de 5% para um nível de confiança de 95% e, apesar de nos debruçarmos sobre o município como uma unidade territorial conjunta, foi obtida em vários bairros de Santander.

No mesmo período alternou-se a inquirição à população com a inquirição ao pessoal técnico da Câmara local e aos vereadores políticos então em funções, optando-se por aplicar a ambos o inquérito do anexo III, com a grande diferença que no caso dos segundos fizeram-se ainda entrevistas com um dos responsáveis de cada força política (também eles

vereadores inquiridos). Uma vez que podem influenciar a participação, seja pelos respetivos posicionamentos, pelas expectativas legais e organizacionais ou pela cultura preponderante no interior das estruturas municipais, aqui a nossa grande preocupação passava por saber se podíamos contar com estes coletivos para a implementação futura de um Orçamento Participativo. A nossa amostra foi assim definida de entre os dirigentes de nível intermédio das diferentes divisões e departamentos que estruturam a administração local, tendo-se conseguido inquirir 24 dos atuais 59 dirigentes, que pelo cargo de liderança que assumem conseguem ter uma perspetiva mais abrangente e estratégica e mais conhecedora dos problemas e necessidades de intervenção.

Do lado político, a amostragem é constituída por 14 de 27 edis, numa proporção bastante semelhante à dos resultados eleitorais de 2011. Por uma questão de princípio e por se ter assegurado total anonimato e confidencialidade aos respondentes, não se estabeleceram correlações entre as posições manifestadas e as influências político-ideológicas. Essas relações serão antes pontualmente estabelecidas no explanar das entrevistas, realizadas de maneira semiestruturada e de acordo com os conteúdos abordados no inquérito, com o propósito de compreender o posicionamento global dos diferentes quadrantes políticos e de detetar eventuais discrepâncias entre militantes. Cabe mencionar que os resultados analisados são reveladores das posições dominantes no mandato 2011-2015, não sendo possível compará-los com outro período de referência pelo facto da componente política não ter sido objeto de qualquer abordagem no trabalho desenvolvido em 2008; daí agora ter-se apostado em métodos e técnicas alternativas.

Numa altura em que se define o “xadrez político” para o período 2015-2019, em virtude dos surpreendentes (mas não de todo inesperados) resultados das eleições municipais de 24 de maio de 2015, recompilaram-se ainda alguns contributos de notícias da imprensa local para oferecer-se um retrato bastante fidedigno da situação atual e vindoura. Certamente que outras técnicas como o *Delphi* ou o *focus group* poderiam ser opções metodológicas identicamente interessantes; no entanto, pelo distanciamento físico à realidade investigada, seriam mais morosas e onerosas. Com a metodologia proposta equilibram-se essas vicissitudes e consegue-se uma avaliação entre dois momentos temporais de relativa convulsão social, permitindo delinear o que pensamos ser uma relevante e sustentada proposta de Orçamento Participativo (capítulo V).

Os resultados e as respostas encontradas terão o seu desfecho num sexto e último capítulo, apontando-se igualmente as possíveis linhas de investigação que ficam em aberto. Como anexos incluem-se documentos tidos como pertinentes para a perceção global desta dissertação, nomeadamente um censo dos Orçamentos Participativos em Espanha, os modelos de inquérito usados e o tratamento estatístico dos dados presentemente obtidos, fazendo o contraste com os de 2008.

CAPÍTULO II

3. A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA DELIBERAÇÃO E DECISÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS

3.1 - A PARTICIPAÇÃO COMO RESPOSTA À CRISE DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA: MERAMENTE UMA HIPÓTESE DE PARTIDA

“Os processos eleitorais permitem aos cidadãos escolher entre grandes grupos de temas e ideologias, mas não existem espaços suficientes a partir dos quais possam incidir sobre temas concretos.” (PINEDA, 2001: 165)

Democracia, cidadania, pluralismo e interdependência são conceitos inseparáveis nas sociedades atuais, onde coexistem diferentes, assimétricos e dispersos centros de poder. Mas numa altura em que o sistema democrático se consolidou incontestavelmente como melhor forma de governo¹, nas velhas e novas democracias, no nosso velho continente e no mundo em geral, tem sido gradualmente evidente a insatisfação dos cidadãos com o funcionamento de um sistema baseado quase sempre na representatividade. Concomitantemente a este fenómeno de geometria variável, onde a Administração Pública se apresenta como única entidade gestora potencialmente capaz, sucessivamente desamarrada de pressupostos rígidos e vinculada a fórmulas cada vez mais abertas fruto da permanente mutação do interesse público – suscitadas pelas (re)ponderações constantes de fatores sociais, económicos, culturais, tecnológicos e ambientais –, acresce uma crise de confiança e de legitimidade nas instituições e na classe política. As frequentes manifestações populares ocorridas durante meses em toda a Espanha, desencadeadas a 15 de maio de 2011 e que mais recentemente deram origem a novos movimentos e partidos políticos fundados em princípios como o aprofundamento da transparência do sistema político, a participação dos cidadãos e a melhoria da comunicação entre governantes e governados, constituem apenas um dos exemplos mais contemporâneos e mediáticos.

No entender de SINTOMER e GANUZA (2011), ABASCAL (2004) e FONT (2000), em grande parte, tal deve-se ao facto do conjunto de mecanismos institucionais para a tomada de decisões no sistema representativo terem sido pensados e concebidos para realidades

¹ Segundo o “Latinobarómetro”, barómetro realizado em 18 países da América Latina pela *Corporación Latinobarómetro* e em Espanha pelo *Centro de Investigaciones Sociológicas* (CIS-CL, 1996-2013), no período temporal compreendido entre 1996 e 2002, 85% dos cidadãos espanhóis considerava a democracia como “preferível a qualquer outra forma de governo”. Desde então, em consequência da crescente insatisfação com o seu funcionamento, os valores mais recentes (2013) situam-se já abaixo dos 74%.

muito diferentes das atuais, ao mesmo tempo que se expande o âmbito das políticas e a sua complexidade, não só pela imensidade temática como pela dificuldade em acompanhar o trabalho dos decisores políticos. Mas também a sociedade mudou! A globalização e o seu impacto social, económico e institucional, os maiores níveis de educação, o fomento do uso e o próprio desenvolvimento das tecnologias informação e comunicação constituem alguns dos ensinamentos mais genéricos. Os cidadãos já não têm os mesmos interesses e a sua vontade em participar ativamente em estruturas político-partidárias tem vindo a diminuir progressivamente, procurando antes, de forma também ela mais esporádica, organizações com um funcionamento mais horizontal.

Os fundamentos aqui apresentados têm-se feito ecoar no agravar da eficácia dos mecanismos decisórios tradicionais, seja pelo crescente distanciamento e descrédito dos cidadãos face aos seus governos e governantes, seja pelo aumento generalizado da abstenção aquando da realização de actos eleitorais e pela menor participação na política convencional (COLINO e DEL PINO, 2008; FONT e BLANCO, 2006; FONSECA, 2003). Tal como noutros países do Sul da Europa, padece-se também da síndrome da escassa implicação psicológica e comportamental com a política, os assuntos públicos e o associativismo, acarretando uma sociedade desmobilizada e apática. No caso espanhol evidencia-se ainda que, depois de um breve período de ampla mobilização e participação, antes, durante e imediatamente depois da transição democrática de 1975, os cidadãos estão cada vez mais reticentes em participar na esfera pública (GÓMEZ, 2014; MORALES, 2005).

Recorrendo à evidência patenteada pelos números, como mero exemplo do que se afirma, importa salientar o facto de a crença por parte dos cidadãos da Europa comunitária nas instituições públicas e nos seus políticos assinalarem níveis mínimos preocupantemente baixos, sendo que recentemente apenas 29% afirmaram confiar no seu governo, uns 30% no parlamento nacional e uns 14% nos partidos políticos (CE-UE, 2014)². Por outro lado, a ainda jovem democracia espanhola regista taxas de participação eleitoral relativamente ténues quando comparadas com as suas homólogas do norte e centro europeu, com a agravante de na última década terem vindo a decrescer de modo algo continuado, apesar dos pontuais e indubitáveis momentos de inflexão reveladores do esgotamento (e consequente viragem) de ciclo político. Mas a inquietude é todavia maior quando se desce à maior escala, a dos espaços presumivelmente mais abertos e próximos do cidadão. Com exceção das Eleições Europeias, que pese a larga europeização das políticas nacionais averbam cifras cronicamente elevadas, as municipais em Espanha são dos momentos

² Alarmante essencialmente quando se verifica que os máximos destes indicadores eram há escassos anos, na primavera de 2007, de respetivamente 43, 41 e 19%. Mais clamoroso ainda quando se verificam os mesmo indicadores por país, onde Espanha (11, 10 e 5%) e Portugal (17, 20 e 11%) aparecem invariavelmente na cauda da Europa. Todos os “Eurobarómetros”, à data realizados e publicados, podem ser consultado em <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_arch_en.htm>.

eleitorais que historicamente registam as abstenções mais altas, tendo-se dado o segundo valor mais elevado em 2007 (36,37%) e o terceiro em 2015 (35,07%). Igualmente significativo tem sido o incremento dos aí denominados *voto protesta*, ocorrendo os seus máximos em 2011 quando os votos em branco³ situaram-se em 2,54% e os nulos em 1,70% e os segundos mais elevados nas recentes municipais de 2015, respetivamente de 1,66% e 1,54% (DGPI, 2015; IE-MIR, 2014).

Assim, perante o iminente cenário de crise do sistema democrático e dada a premência de uma maior participação cidadã, as instâncias públicas, sejam elas administrativas ou políticas, estão substancialmente a transformar-se e a reorientar-se num ambiente cada vez mais orientado em redor de uma nova e rejuvenescida sociedade civil. Caminha-se então, paulatinamente, para o que GIDDENS (1997) reclama como uma necessidade de os países democráticos aprofundarem a própria democracia ou, como melhor sintetizou SOUSA SANTOS (2002), de “democratizar a democracia”. Para tal têm existido dois canais prioritários (GOMÀ e BLANCO, 2002): um primeiro, onde se privilegia a capacidade resolutiva dos governos e das instituições decisórias; ou, mediante um segundo, através do estímulo à participação dos cidadãos nas decisões, pela melhoria dos canais de comunicação e informação, pelo estabelecimento de âmbitos de consulta e concertação com associações e outros grupos organizados, ou até mesmo pelo recurso a formas de participação direta, como é o caso do referendo e de outros instrumentos que adiante se conheceram, que permitem satisfazer o ideal da proximidade dos cidadãos com o sistema político.

Mas, afinal, o que entendemos por participação cidadã? Sendo muitas as dificuldades em delimitar a sua natureza, modos, formas, determinantes e graus, não é possível encontrar um consenso absoluto quanto à sua concetualização operacional. A ambiguidade do conceito resulta, entre outros fatores, da sua excessiva popularização e da multiplicidade de sentidos em que é utilizado. Tal antecipa, desde logo, a complexidade inerente à abordagem de um fenómeno que tanto pode referir-se a comportamentos ativos ou passivos dos cidadãos, a atitudes face à vida política e pública, a ações individuais e voluntárias destinadas a intervir no processo de decisão política, a atividades estimuladas por diversos agentes políticos e sociais, a comportamentos consentidos e não consentidos, ou a intervenções na esfera pública e social (MEIRINHO, 2010).

A conceção moderna da participação deriva da influência dos fatores sociopolíticos prevaletentes nas democracias ocidentais liberais e dos movimentos comunitários das

³ Pelo facto de a lei eleitoral espanhola obrigar a um limiar mínimo de 5% dos votos válidos para que uma lista possa eleger *concejales* (vereadores), ao crescer os votos em branco – e também se cresce o voto noutras candidaturas –, acrescem as dificuldades para os pequenos partidos entrarem nas instituições. De resto, foi o que aconteceu nos pequenos municípios de Aduna e Irura, ambos no País Basco, onde nenhum partido conseguiu atingir esse umbral após as campanhas encetadas pela esquerda nacionalista radical a favor do voto em branco, dado o chumbo legal das suas candidaturas, o que levou os executivos cessantes a prorrogar os seus mandatos (GUTIÉRREZ, 2011; JE, 1985)

primeiras décadas do século passado, sendo no entanto certo, como apontam Joan FONT e Ismael BLANCO (2006), que as suas raízes radicam nas experiências de democracia direta da Grécia Antiga (séculos V a IV a. C.). Uma definição interessante e apropriada é-nos avançada por NAVARRO e PÉREZ (1994), para os quais a participação cidadã é qualquer atividade pela qual os membros de uma determinada comunidade tomam parte, de maneira individual ou através de coletivos organizados, no processo de definição, elaboração e execução das políticas públicas. Significativa é também a definição mais específica dada por SIMANCAS *et al.* (2007) ao considerar todas as atuações dos cidadãos nos processos de desenvolvimento dos seus municípios, em conjunto com as autoridades e funcionários públicos, mediante o exercício democrático e de acordo com a legislação vigente sobre a matéria. Ao implicar direitos e responsabilidades para todos, contribui sobremaneira para a construção de capital social, o fortalecimento da sociedade civil e a governança democrática.

Participação consiste, então, em fazer parte da decisão e gestão do coletivo, da coisa pública; e a coisa pública é aquilo que afeta e interessa à sociedade no seu todo, jamais devendo ser um monopólio do Estado, ainda que os poderes e organizações que a conformam devam velar pelo seu adequado desenvolvimento (PINDADO, 2004). Não obstante, participar não significa apenas colaborar ou opinar sobre determinadas atuações das administrações públicas, e tanto menos se completa com o sentir-se informado e ciente do que fazem os representantes eleitos. Participar pressupõe vontade, intervenção, envolvimento, um sentimento de pertença a um coletivo, a um grupo, a uma cidade/município, a uma região, a um país... A participação tem de ir pois encaminhada a uma finalidade; não é em si mesma uma finalidade, mas apenas um meio para atingi-la. A participação converte-se assim num objetivo do desenvolvimento humano, ao mesmo tempo que é um meio para o fazer progredir.

Neste sentido, a chave para conseguir suprir as carências anteriormente explanadas passa por dotar os cidadãos de meios que estejam ao seu alcance para que a sua participação no processo de tomada de decisão seja uma realidade. Uma participação cidadã mais efetiva e alargada a novos setores da população pode constituir uma solução plausível para propiciar a construção de um desenvolvimento social mais sustentável e inclusivo, garante das liberdades e oportunidades dos indivíduos, ao mesmo tempo que se estreitam relações entre governantes e governados (PASTOR, 2004). A cultura política e participativa dos cidadãos e a imagem das instituições saem também elas revigoradas, podendo suscitar, em última análise, um maior interesse pela coisa pública e pela política em geral (SUBIRATS, 2001).

Porém, para que a cidadania participativa exista enquanto tal é fulcral que se deem duas premissas, a saber, a vontade política das autoridades e a informação (ZABALZA, 2003; FONT, 2001). É necessário então que os agentes políticos e públicos envolvidos estejam

dispostos a delegar, a partilhar ou a renunciar a parte da sua soberania, mas também a informação terá de ser clara e de livre acesso, não só porque os cidadãos necessitam de conhecer como funciona a administração e a sua cadeia de valor para que nela possam participar ativamente, mas também, em sentido contrário, os governantes e os dirigentes necessitam de conhecer o que pensam os cidadãos. Autores como Ernesto GANUZA *et al.* (2010) e Euclides SÁNCHEZ (2000) alertam igualmente para a necessidade de se consubstanciarem outros fatores, previamente ou a desenvolver posteriormente, tais como a inclusão social, o intercâmbio de ideias livres e inovadoras, a governança e uma sociedade civil ativa e organizada. Fatores como estes poderão alavancar a mudança no rol da cidadania, passando-se de um acto político que se manifesta cada quatro anos nas urnas para uma corresponsabilização na configuração das políticas públicas.

	1980 - 1990	1991 - 1995	1996 - 2000	2000 - HOJE
Inovação mais destacada	Regulamentação e institucionalização da participação	Cogestão de serviços públicos Decisão conjunta de investimentos à escala local	Planificação participada do município	Tomada de decisões
Ator da participação	Associações	Associações	Universal	Universal
Nível de influência	Consultivo	Codecisão	Consultivo	Codecisão Cogestão Corresponsabilização
Alcance da participação	Setorial	Bairro Setorial	Municipal	Municipal
Instrumentos destacados (a desenvolver no ponto 3.3)	Regulamentos de participação cidadã Conselho consultivo	Assembleia territorial/de distrito Plano estratégico local (ao nível do bairro)	Agenda 21 Fórum de participação Plano estratégico municipal	Orçamento Participativo Referendo Tribunal da cidadania Plano plurianual participado

QUADRO 1 - Evolução da participação cidadã em Espanha, de 1980 aos dias de hoje

FONTE: Adaptado a partir GANUZA e FRANCÉS (2012)

Partindo destas constatações, muitos governos locais têm equacionado a participação de uma forma mais ampla e plural, de partilha de poder através do envolvimento de todos na formulação e implementação de políticas públicas, almejando mecanismos capazes de institucionalizar os processos participativos e assim assegurar a sua continuidade e eficácia. No país no qual incidimos o nosso estudo, como apontam COMAS (2010), PINDADO (2004) e BRUGUÉ, FONT e GOMÀ (2003), da usual instrumentalização do processo participativo

assente no associativismo ou sob a forma de Conselhos⁴, previamente alicerçada pela aprovação municipal de um Regulamento de Participação que articula e define procedimentos, são hoje proeminentes formas mais autónomas e menos rígidas que conseguem ir além do crivo do desempenho técnico e financeiro de políticas já instituídas. É o que nos mostra o Quadro 1, onde Ernesto GANUZA e Francisco FRANCÉS (2012) sintetizam a evolução e transformação da participação cidadã desde 1980.

Mas as experiências participativas não são património exclusivo de nenhum partido político. É certo que em Espanha o protagonismo inicial coube à esquerda; no entanto, mesmo com diferenças nos mecanismos e na intensidade, agora todas as forças políticas põem-nas em marcha. Estão sim mais dependentes das atitudes e do carácter atento e empreendedor de determinados dirigentes políticos ou técnicos, ou das relações e sintonias que estes estabelecem com a sociedade civil. No seio das formas alternativas de participação cidadã que têm surgido, a que dedicaremos parte do ponto 3.3, enquanto muitas são vistas como meras técnicas participativas, os Orçamentos Participativos têm beneficiado de uma maior presença mediática pelo facto de se apresentarem como uma opção política visível e fiável de democratização dos governos locais, sejam eles grandes ou pequenos, urbanos ou rurais (COLINO e DEL PINO, 2008; PIRES, 2001).

⁴ Organismos de auscultação e informação dos munícipes, geralmente com regulamento próprio, que assumem um carácter geral ou setorial (serviços básicos, urbanismo, transportes, juventude, etc.) e que são constituídos de maneira permanente ou *ad hoc* (COMAS, 2010).

3.2 - QUADRO TEÓRICO-CONCETUAL: O LOCAL COMO ESCALA PRIVILEGIADA PARA A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA

A consciencialização de que os escrutínios populares constituem momentos políticos descontínuos e distantes, apenas conducentes à eleição ou nomeação de representantes, tem conduzido à idealização de modos alternativos de exercício democrático. De igual modo, face à crescente complexidade e opacidade das questões sobre as quais é necessário decidir e dada a inoperância de sistemas decisórios suficientemente abrangentes e integradores, tem-se afirmado como necessário – por via de atores cívicos e políticos, bem como académicos – o desenvolvimento de renovados canais de participação. Assim, como referem SINTOMER, HERZBERG e RÖCKE (2008) e MOZZICAFREDDO (2000), no seio do debate democrático das sociedades europeias, ganham força questões relativas à forma como os mecanismos de participação pública cidadã podem gerar legitimidade do próprio poder político.

Neste sentido, face à democracia representativa que através do sufrágio universal confere a legitimidade e a autoridade necessárias para o exercício do poder, a democracia participativa propõe que as decisões sejam fruto de discussões públicas e coletivas – entre a classe política, as administrações e a cidadania –, que se expressam em espaços desenhados e construídos para o efeito. A democracia participativa caracteriza-se portanto por um conjunto de propostas que reclamam a descentralização do poder, a defesa dos problemas e interesses locais, a criação de canais diversificados de acesso ao poder e o controlo mais apertado da ação dos governantes (FAMP, 2010; MARCOU *et al.*, 2008). Precisamente, para Cristina GRANADO (2004), tal referencial enfatiza o carácter de autodeterminação da cidadania e o carácter pedagógico e transformador da participação pública. Já Manuel MEIRINHO (2010), no que também apelida de “democracia de pequena escala”, reconhece que por via da racionalidade das decisões e ações políticas que advêm da deliberação pública de cidadãos livres e iguais, se aumenta a eficácia, a qualidade e a legitimidade da democracia, tornando os governantes mais responsáveis perante os cidadãos e estes mais empenhados nos assuntos públicos.

A recuperação do tema nas ciências sociais, onde a Geografia Humana se insere, não é clara. Previamente ao reconhecimento da adequação contextual de conceitos relativamente recentes como “sociedade civil”, “empoderamento” ou “qualidade democrática”, a participação cidadã adquire protagonismo por intermédio da ideia de capital social desenvolvida, entre outros autores, por Robert PUTNAM (1993), entendido enquanto recurso formado pelas redes individuais e grupais existentes numa determinada sociedade que propiciam uma cultura de tolerância, de reciprocidade e de cooperação. Como alude numa das suas mais conceituadas obras, a participação já não é um discurso carregado de

retórica, senão antes a melhor garantia para fazer funcionar a democracia. A confiança, outro conceito com o qual as interdependências são múltiplas, foi pouco depois popularizado por Francis FUKUYAMA (1995) por ser causa e efeito de toda e qualquer coadjuvação atinente à prosperidade económica e ao bom funcionamento da democracia. Mas, apesar de todos os avanços teóricos e empíricos entretanto dados, a realidade mostra-nos que a democracia participativa constitui ainda um fenómeno emergente, e não uma realidade consolidada que gera unanimidade. Tanto assim que, como ressaltam FONT *et al.* (2000), entre os políticos continua a predominar a resistência à abertura de novos espaços participativos, entre a cidadania, a apatia e a falta de implicação e, no meio académico, o ceticismo pelo determinante protagonismo do cidadão.

Num contexto de globalização da economia e da cultura, incontornavelmente marcado pelo papel inclusivo mas também diferenciador das tecnologias de informação e comunicação, assiste-se paradoxalmente à crescente afirmação de escalas de nível inferior, essencialmente de âmbito municipal ou de âmbito intermunicipal. Por um lado, por via dos recursos que se afetam, é a esses níveis que se consegue promover a diferenciação espacial relativamente à inovação e à competitividade, elevar a coesão social e a qualidade de vida dos cidadãos, estimular o associativismo, desconcentrar a tomada de decisões, melhorar a profissionalização na gestão dos serviços municipais, aproximar o governo da sociedade (e vice-versa) e ampliar as estruturas e dinâmicas participativas, mas por outro lado, é também aí que periga a exclusão de pessoas e territórios (FAMP, 2010; PASTOR, 2004).

Certamente, pelo menos no curto-médio prazo, o governo de nível local afigura-se como o cenário privilegiado desde o qual se podem impulsionar profícuas experiências de participação pública, pois é aí onde sobrevivem os diferentes modos de socialização e urbanização que refletem, a cada momento, os conflitos e os consensos presentes na sociedade e que acabam por modificar naturalmente a postura cívica dos seus habitantes. Pela menor dimensão e pela maior proximidade da realidade mais tangível, em comparação com a administração central, mesmo que exercida de modo periférico, mas igualmente por abrirem a porta ao diálogo e à interação cara-a-cara, essas escalas de governação têm suscitado uma maior predisposição dos cidadãos a envolverem-se e a participar (SINTOMER, 2004; BASTOS, 2002; MOYSER e DAY, 1992).

Na verdade, por ser também a essa escala que os direitos e os deveres da cidadania se exercem *de facto*, a participação das populações na formulação, aprovação e implementação de políticas públicas que possam ter repercussões no seu quotidiano próximo é hoje entendida como um direito humano básico, constituindo, como tal, uma característica fundamental da lei. De resto, sob o prisma da participação cidadã, a vigente legislação de referência acentua, explicitamente e cada vez mais, a necessidade de aumentar a participação, não apenas como fim desejável mas também como meio através

do qual seja possível alcançar melhores níveis de desenvolvimento e de inclusividade democrática, além de ganhos de eficiência, eficácia e qualidade das estruturas administrativas (nacionais e locais) e seus resultados (COLINO e DEL PINO, 2008; SANZ e PINEDA, 1999). Aliás, partindo do geral para o particular, tal é reconhecido em documentos como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (UN, 1948), em todos os relatórios globais sobre o Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP, 1990-2014), na Carta Europeia de Autonomia Local e a Recomendação 2001/19 do Conselho da Europa⁵ (CE, 1985; CE, 2001), na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (UE, 2010), mas também na jurisdição nacional dos países desenvolvidos. A própria constituição espanhola de 1978 (CG, 1978), ao assegurar razoáveis níveis de autonomia municipal (e regional), direta e indiretamente lança as bases para que a participação cidadã seja uma realidade, estabelecendo ainda a iniciativa popular como mecanismo para a apresentação/alteração de projetos ou propostas de lei e o referendo como uma forma de intervenção direta dos eleitores nas grandes decisões políticas. Outros artigos reconhecem direitos que favorecem uma maior participação, tal como o direito à petição individual e coletiva (artigo 29.º), a audiência dos interessados nos processos administrativos e o acesso aos arquivos e registos administrativos (artigo 105.º)⁶.

Desde logo, estando as administrações públicas submetidas ao princípio da legalidade e sendo as autarquias locais uma das bases fundamentais de todo o regime democrático europeu, o nível local afigura-se como um patamar idóneo e estratégico para a efetivação da participação cidadã. Os normativos hispânicos têm então tentado aliar e conciliar o princípio da participação, o princípio da descentralização e o princípio da subsidiariedade. CERNADAS, PINEDA e CHAO (2013) e PINDADO (2004) destacam a Lei de Bases do Regime Local (JE,

⁵ Dada a similitude de nomes, o Conselho da Europa é muitas vezes confundido com o Conselho da União Europeia (instituição colegisladora que representa os governos nacionais dos países da União Europeia) ou com o Conselho Europeu (instituição que, trimestralmente, reúne os chefes de estado e de governo dos estados-membros da União Europeia). Referimo-nos aqui à organização internacional de âmbito regional destinada a promover, mediante a cooperação dos Estados europeus, a configuração de um espaço democrático e jurídico comum e estável em todo o continente europeu, sustentando-se nos valores fundamentais dos direitos humanos, da democracia e do Estado de Direito. Sendo a mais antiga das organizações que persegue os ideais da integração europeia (fundada em maio de 1949), é actualmente constituída por 47 Estados-membros (todos os Estados europeus, com exceção da Bielorrússia) e por 6 Estados com o estatuto de observador, representando mais de 800 milhões de cidadãos. Espanha é membro desde 1977, tendo Portugal aderido um ano antes (PEREIRA, 2008).

⁶ Como elemento de comparação refira-se que o nosso ordenamento jurídico, considerando a Constituição da República Portuguesa de 1976 e sucessivas revisões, é bastante semelhante. Desde logo, no seu artigo 2.º declara-se a ideia basilar de a organização política assentar no “aprofundamento da democracia participativa”, cujas formas de expressão podem ir “desde a simples participação consultiva, até a formas de autoadministração e autogoverno dos grupos interessados” (MOREIRA e CANOTILHO, 2007: 212). Para MIRANDA e MEDEIROS (2010), daí depreende-se que podem ocorrer três dimensões: o reforço da participação cívica em geral; a atribuição aos cidadãos, enquanto administrados, de direitos de intervenção no exercício da função administrativa do Estado; e a intervenção em procedimentos de decisão, ou em órgãos do Estado, por parte de grupos de interesses, associações e instituições da sociedade civil.

1985b), Lei n.º 7/1985, que além de apontar os municípios como “meio imediato de participação nos assuntos públicos”, reconhece num dos seus artigos, o 24.º, que para facilitar e melhorar a participação cidadã nos assuntos locais os municípios podem estabelecer órgãos territoriais de gestão desconcentrada. O seu teor, meramente declarativo, viria a ser desenvolvido com a Lei n.º 57/2003, designada por Lei de Modernização do Governo Local (JE, 2003).

Aí são estabelecidos uns padrões mínimos para potenciar a participação, essencialmente através de uma medida que permite às médias e grandes cidades – as que superam os 250 mil habitantes ou as capitais de província com mais de 175 mil – estabelecer e regular divisões territoriais, denominadas de “Distritos”, como instrumento necessário para criar políticas de proximidade e de participação, devendo para tal a autarquia local disponibilizar uma percentagem de recursos para gestão própria. A estes municípios a lei obriga ainda à criação de um Conselho Social da Cidade e a uma Comissão Especial de Sugestões e Reclamações: o primeiro enquanto mecanismo consultivo das principais organizações económicas e sociais, que centram a sua atuação no desenvolvimento e planificação estratégica local; enquanto o segundo, formada por todos os membros com assento na assembleia municipal (de forma proporcional), garante a participação e a defesa dos direitos dos cidadãos. Enfatiza-se também o uso das tecnologias de informação e comunicação e o recurso à iniciativa popular para a apresentação/alteração de projetos ou propostas de lei.

Em todos os regimes normativos referidos, em especial na realidade que nos é mais próxima, como elemento transversal encontramos a ideia de abordar a participação para lá da lógica tradicional dos triviais processos informativos. Igualmente reconhece-se a existência de tendências sociais que vinculam a participação a processos informais e flexíveis, mais ocasionais e calibrados (não tanto como meros compromissos mútuos), com mecanismos de participação direta e não exclusivamente dependentes da pertença a determinadas grupos/organizações. Como premissa fundamental constata-se então que a participação é o que faz verdadeiramente democrática a democracia...

Neste sentido, o impulso do Orçamento Participativo, que posteriormente se estudará em detalhe, pode-se enquadrar dentro de um conjunto de mecanismos de inovação democrática de base local, de génese relativamente recente, orientados para a participação de todos os cidadãos, de forma organizada ou não, mas sem privilegiar a presença dos tradicionais atores (partidos políticos, associações organizadas, terceiro setor, entre outros). Na aceção de SINTOMER (2004), a codecisão do destino dos recursos públicos locais permite incentivar a proliferação de espaços de diálogo tendentes a que o interesse geral ocupe o lugar central, ao invés da pouco conveniente e (geralmente) enviesada negociação entre interesses particulares. Ao distanciar-se da dinâmica dos recenseamentos eleitorais, a

tradicional participação pública e política, ainda que algo burocratizada, abre finalmente espaço a uma participação mais informal e flexível.

Deste modo, a evolução para uma forma de governo local que inclua o cidadão como um ator social ativo, entre outros, capaz e preponderante na produção, transformação e gestão dos recursos (não só financeiros!) do território que lhe é próximo afigura-se fundamental. Assim, do ponto de vista teórico, depois de se ter passado de uma administração pública clássica para uma administração gestonária – a primeira, politicamente neutra, burocrática, fortemente hierarquizada e que evita a participação dos administrados; enquanto a segunda, mais descentralizada, com técnicas e valores de cariz empresarial e com uma clara orientação para os resultados, o mercado e o cliente –, temos a governança enquanto conceção última da administração, que veio finalmente integrar o Estado e o aparelho político por um lado, e, por outro, todo um sistema de relações entre instituições, organizações e os habitantes de um dado território (MADEIRA, 2010; ROCHA, 2009; RODRIGUES e ARAÚJO, 2006). Do inglês *governance*, SINTOMER e GANUZA (2011) e STOKER (1998) salientam o facto deste modelo de gestão pública assentar numa visão diferente de governo, que aposta numa política de interação orientada e integrada em redor do compromisso, do consenso e da consulta – os 3 C's –, facilitando a participação cidadã e possibilitando uma maior proximidade, estabilidade e transparência política, assim como a existência de um Estado de direito capaz de criar e gerar confiança.

Neste contexto, parafraseando as ideias de José MOREIRA e André ALVES (2010) e de Paul HIRST (2000), passamos para uma administração recetiva à cidadania, que pensa estrategicamente mas age democraticamente, que valoriza o serviço público acima da capacidade empreendedora e que pretende servir não clientes, mas cidadãos, a quem presta contas e com quem dialoga. Neste modelo, a administração não encara os cidadãos apenas como votantes que elegem representantes, como contribuintes que sustentam o sistema, como consumidores que escolhem serviços ou como clientes que influenciam resultados, mas sobretudo, como cidadãos ativos, com direitos e obrigações, a quem a administração se abre para que possam intervir no processo de formulação de políticas através do fornecimento de meios de intervenção, tomando parte no processo de produção. Além disso, numa Administração Pública aberta à intervenção de todos, ao se considerarem e abarcarem as diversas vontades, ainda mais em escalas territoriais inferiores, potencia-se um desenvolvimento mais equitativo e sustentável do ponto de vista económico, social e ambiental (BASTOS, 2002).

Nas palavras de Fátima FONSECA (2003), os cidadãos são agora encarados como critério central da ação do Estado, sendo neles que deverá repousar a legitimidade dos instrumentos e das estruturas da organização pública. No entanto, como já alertavam na década de 70 do século passado autores como KASPERSON e BREITBART (1974), dever-se-á

privilegiar uma perspetiva pluralista e marxista, denominadas pouco mais tarde por THORNLEY (1977) respetivamente por “o conflito” e “a contenção”. Segundo os mesmos, a primeira perspetiva admite que as relações sociais preexistentes possam ser superadas pela própria ação dos indivíduos, podendo ou não contemplar reformas institucionais, de forma a reforçar o seu papel face à iniciativa dos políticos e/ou técnicos; já a segunda admite uma visão mais globalizante dos problemas, preconizando intervenções no sentido de se alterarem as condições sociais dos grupos, devendo aqui a iniciativa partir das pessoas e/ou organizações. Certo é que a perspetiva elitista, ou de “consenso”, é cada vez mais uma miragem nos processos de decisão das políticas públicas europeias, onde a participação dos cidadãos foi em tempos usada como uma mera formalidade com o propósito dos líderes políticos manterem a estabilidade/paz social.

Finda-se esta parte com a figura 1, pretendendo esta resumir o processo de reflexão que norteou a presente investigação. Assim, na presença de uma simbiose entre sociedade, território e Estado, triângulo principal de cor azul, perante a aplicação de uma ou várias práticas de participação cidadã, pode afirmar-se que sobrevêm um conjunto de interações, interdependentes entre si, mas também suscetíveis de originar uma amálgama de outras triangulações, as mais preeminentes a laranja e a verde as de natureza complementar. Assim, na relação entre Estado e sociedade, ao assumir-se a cooperação como um fim em si mesmo – através do diálogo, da negociação e da codecisão entre atores, sejam eles públicos ou privados –, conseguem-se maiores níveis de legitimação e de ação democrática. É importante para tal que a mesma seja participada, dinâmica e continuada, mas que seja também bem planeada e coordenada, no tempo e no espaço, para que os diferentes atores desenvolvam uma relação equilibrada.

Por seu lado, do relacionamento da sociedade com o (e no) seu território emana a sustentabilidade, entendida como o empenhamento dos distintos agentes e a consequente germinação de redes que viabilizam a criação e o fortalecimento de relacionamentos positivos e inclusivos essenciais para a economia local e para o fomento da competitividade entre municípios e regiões. Por fim, no momento de concertar, priorizar e executar políticas públicas, entende-se que Estado e território deverão ter a equidade como desígnio.

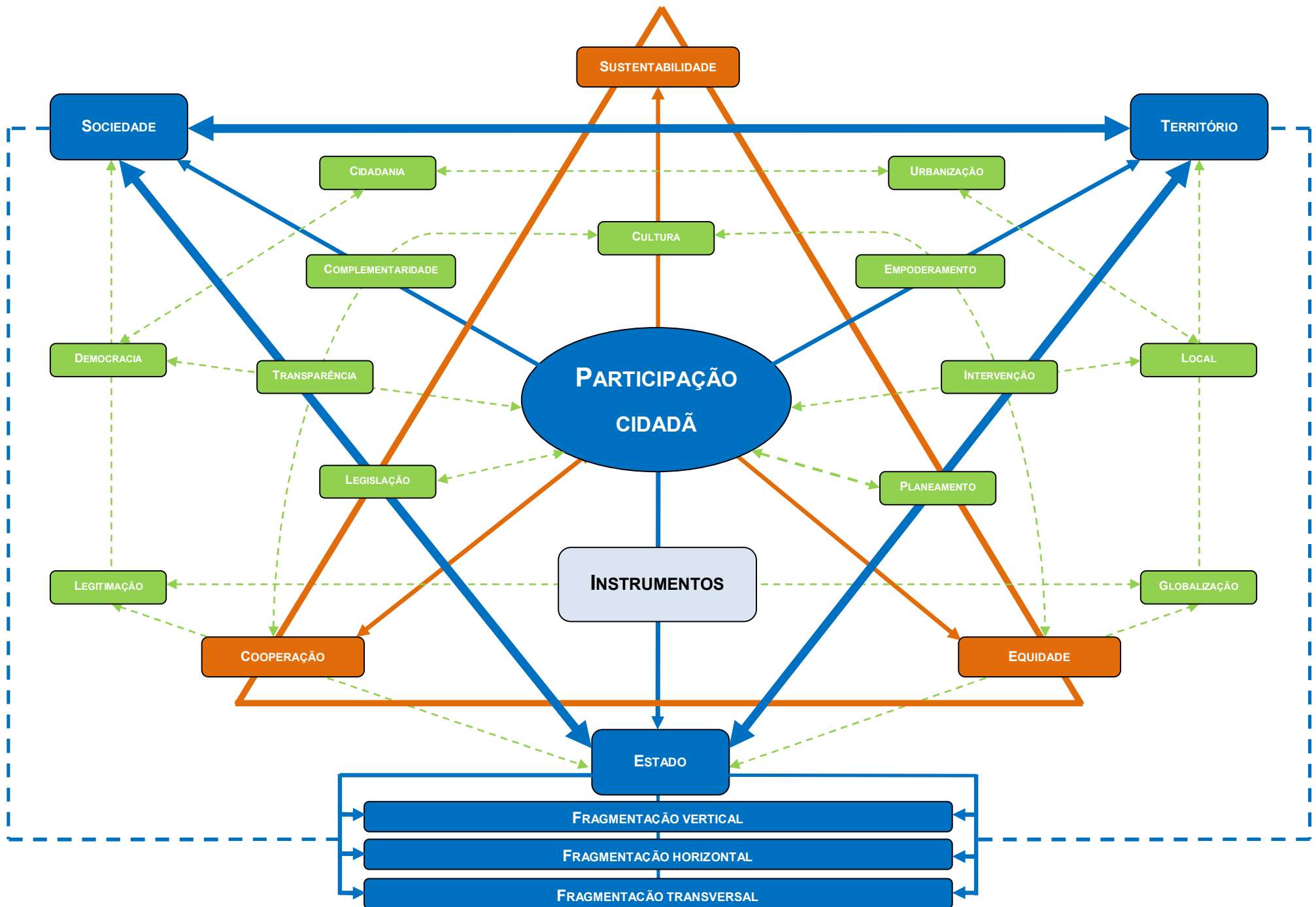


FIGURA 1 - Modelização do processo de reflexão da participação cidadã de âmbito local/municipal

FONTE: Elaboração própria inspirada na obra de FONT e BLANCO (2006), GRANADO (2004), CRESPO (2003), RODRÍGUEZ (2003) e BASTOS (2002)

3.3 - PROPÓSITOS, ABORDAGENS, NÍVEIS E INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO: A INFORMAÇÃO COMO BASE RETROALIMENTADORA DE UMA CULTURA DE TRANSVERSALIDADE DEMOCRÁTICA

Como se tem visto, não se consegue tratar de democracia participativa no singular, como um modelo de referência, mas sim como concepção plural, de diversas vias de construção, segundo as características próprias de cada lugar. São processos lentos, complexos, ativos e cambiantes, onde a dimensão individual e social atuam na procura de sentido para uma miscelânea de intervenções que favoreçam o crescimento qualitativo dos sujeitos envolvidos, suas próprias dinâmicas e níveis de percepção e expressão da realidade.

Sendo certo que a intervenção dos cidadãos no processo de discussão, planeamento e controlo afeta direta e indiretamente a implementação de políticas e de obras públicas, reduzindo-se desde logo os seus défices de execução, dada a multiplicidade de fatores – financiamento, liderança, concorrência com outros níveis de governo, fatores macroeconómicos, entre outros –, é ainda complicado avaliar a magnitude dos seus impactos e resultados. Ainda assim, para que se consiga alcançar um nível de intervenção aceitável, garantes de uma participação responsável e de qualidade, mais a mais num domínio como o orçamental onde a complexidade técnica é grande, da leitura transversal dos trabalhos empíricos de alguns especialistas depreende-se que uma cidadania ativa e participada deverá visar e sustentar-se em cinco propósitos: a inclusão de valores públicos nas decisões; a qualidade substantiva das decisões; a resolução de conflitos; o estímulo da confiança nas instituições; e a educação e informação sobre (e para) as questões públicas.

O primeiro dos propósitos elencados, que na opinião de Jacques CHEVALIER (1999) constitui um dos principais argumentos de crítica aos modelos tecnocráticos de concepção de políticas públicas, radica no facto dos peritos frequentemente terem entendimentos e tecerem considerações divergentes das do cidadão médio. Assim, o interesse público como um dos valores dominantes não é apenas fulcral no quadro de atuação dos decisores políticos, mas sim algo que se deve estender ao cômputo geral da sociedade. Por seu turno, a qualidade substantiva das decisões deve basear-se na incorporação da visão e das vivências das pessoas e dos grupos locais, concebendo alternativas satisfatórias entre as partes mas também moldáveis às diferentes realidades e escalas territoriais. Intrinsecamente a este facto, ao fomentar-se a socialização mediante o diálogo, a negociação e a codecisão, além de se reforçarem as identidades locais, atenuam-se as resistências internas e externas e consequentemente reduzem-se os focos propícios a conflitos (BRYNARD, 1996).

Por sua vez, face ao preocupante decréscimo dos níveis de confiança, anteriormente abordado, sob pena de comprometer o envolvimento e influência dos cidadãos, a credibilização das instituições terá forçosamente que passar pela participação nos

processos de tomada de decisão. Simultaneamente, ligado a este fim, a consulta e participação dos cidadãos permite também legitimar as decisões dos eleitos locais (PINEDA, 2001). Finalmente, na mesma linha de pensamento, Hellmut WOLLMANN (1999) refere que a melhoria da educação e da informação deverá permitir uma maior capacitação dos cidadãos para enfrentar os assuntos públicos. De resto, a informação/comunicação apresenta-se como uma correia de transmissão que retroalimenta todo o processo participado na medida que possibilita às autoridades conhecer melhor as expectativas e os desejos das pessoas/grupos num sentido ascendente e descendente. Mas, sublinham CRESPO (2003) e MAGALHÃES (1998), a informação deverá ser completa, de fácil compreensão e acessível a qualquer cidadão, pois só assim se conseguirá retirar dividendos da perceção coletiva e partilhada das soluções adotadas.

Continuando a revisitar a bibliografia sobre a temática, encontram-se diversas referências, de distintos autores, sobre as abordagens e os níveis que podem ser abarcados. Tudo depende dos objetivos e métodos usados, dos interesses em jogo, bem com das fases em que ocorrem os processos participativos. No entanto, devido à imensidão bibliográfica do tema e ao carácter mais generalista que se pretende conferir a este subponto, no que respeita às abordagens à participação adotou-se o preconizado por CASTRO e BATEL (2007), PASTOR (2004), BARRETO (2002) e BARLOW (1994), enquanto os níveis de participação fundamentam-se no proposto por COLINO e DEL PINO (2008) e por BLANC (1999).

À semelhança do que sucede com as teorias de desenvolvimento regional e local, também aqui as abordagens podem assentar na tipificação *top-down* (ou descendentes) ou *bottom-up* (ou ascendentes), respetivamente quando as formas de participação são despoletadas pelas autoridades, técnicos e/ou especialistas, por oposição às suscitadas e impulsionadas pelos cidadãos e/ou grupos sociais (BARLOW, 1994). Na mesma linha de pensamento, António BARRETO (2002) considera as primeiras como uma “participação de legitimação”, por se referirem aos mecanismos que normalmente surgem sob o patrocínio e/ou tutela das autoridades e dos poderes públicos no intuito de obter a aquiescência e o empenho das populações nas decisões que lhe dizem respeito; por oposição, a “participação de influência” ocorre quando os cidadãos se envolvem nos mecanismos de decisão para os influenciar e defender os seus interesses e pontos de vista.

Complementar é também o ponto de vista oferecido por PASTOR (2004) ao considerar que a participação pode ser abordada e gerida de “modo subordinado” às atuações profissionais e diretrizes políticas, sendo um simples meio cujo objeto é legitimar políticas, ou, pelo contrário, de “modo substantivo ou como processo”, promovendo o acesso real dos homens e mulheres à tomada de decisões na elaboração, execução e avaliação de políticas. Já CASTRO e BATEL (2007) preferem antes apelidá-las de “estratégia pedagógica” e de “estratégia dialógica” da participação, consoante se ancore na experiência técnica como

forma de relação com o público ou quando a alarga às várias representações da realidade, acompanhadas de diferentes posições e objetivos eventualmente a integrar nas decisões, após diálogo aberto e multidirecional.

Na sequência destas formas, em função da distribuição de poder entre os diferentes intervenientes, desenvolvem-se os níveis de participação cidadã num amplo espectro que pode variar desde o puro simbolismo à integração completa em todos as fases do processo decisório. Aqui a classificação tem variado entre procedimentos assentes na informação e consulta às populações, ou exigindo outra abertura e um maior diálogo e debate, na negociação, concertação, codecisão ou cogestão entre partes (COLINO e DEL PINO, 2008; BLANC, 1999). Os níveis mencionados acabam assim por conformar um processo que transcorre desde a informação até à gestão partilhada, sendo neste último que se integram todos os anteriores. Certo é que em nenhum dos casos se tem subjacente uma total dissolução do poder de decisão, com as diferenças que KING, FELTEY e SUSEL (1998) sintetizaram, respetivamente, na denominada “participação não autêntica” e na “participação autêntica” (quadro 2).

ESTILO DE INTERAÇÃO	PARTICIPAÇÃO NÃO AUTÊNTICA INFORMAÇÃO CONSULTA	PARTICIPAÇÃO AUTÊNTICA CONCERTAÇÃO CODECISÃO COGESTÃO
Momento da participação	Depois de a agenda ter sido estabelecida e as decisões adotadas	Antes de a agenda ser delineada
Papel do administrador	Técnico especialista/gestor/político	Colaborador/facilitador
Competências necessárias (administrador)	Técnicas de gestão	Habilidades interpessoais e discursivas
Competências necessárias (cidadão)	Nenhuma	Cívicas e participativas
Abordagem ao “outro”	Desconfiança (participante desigual)	Confiança (sócio)
Processo administrativo	Estático, invisível e fechado	Dinâmico, visível e aberto
Opções cidadãos	Reativas	Pró-ativas ou reativas
Resultados do administrador	Decisão	Processo
Tempo de decisão	Frequentemente implica voltar atrás	Usualmente não requer mudanças porque os cidadãos foram implicados durante o processo
Quem adota a decisão	Administrador ou através de processo administrativo (possível consulta do cidadão)	Tendo por base a igualdade de oportunidades, surge como resultado de uma discussão

QUADRO 2 - Participação não autêntica *versus* participação autêntica

FONTE: Adaptado a partir de KING, FELTEY e SUSEL (1998)

Da teoria à prática, a realidade evidencia-nos que nas sociedades atuais têm prevalecido os mecanismos participativos de tipo descendente, caminhando-se paulatinamente para uma repartição relativamente equitativa no que se refere aos modos de participação. A tendência geral, longe de ser homogênea, tem antes passado por concentrar

a participação, individual ou grupal, nos mecanismos definidos especificamente na lei, com temáticas e âmbitos territoriais diversos e de maneira um pouco improvisada e desprovida de planificação (COLINO e DEL PINO, 2008; RENARD, 1995). Como resultado, FONT e BLANCO (2006) atentam que a maioria das experiências acaba por revelar um carácter isolado e desligado das dinâmicas institucionais locais e de outras estruturas e processos participativos gerados em âmbitos semelhantes.

No entanto, os processos informais de índole relativamente institucionalizada, mais flexíveis e criativos, mas também mais dependentes dos relacionamentos estabelecidos, do talento e dos recursos usados para a sua aplicação, têm conseguido ganhar o seu espaço na resolução de problemas de proximidade. Passemos então, finalmente, a conhecer (por ordem alfabética) alguns dos principais instrumentos de participação, apontados por DIAS (2015), GÓMEZ (2014), MOTA (2013), CERNADAS, PINEDA e CHAO (2013), SIMANCAS *et al.* (2007), FONT e BLANCO (2006), REIS (2006), PASTOR (2004)⁷:

- a) **Agenda 21 Local** - sistema de gestão de curto, médio ou longo prazo, em que mediante o desenvolvimento de um Plano de Ação se estabelecem objetivos e atuações de cariz ambiental, económico e social, mensuráveis e monitorizados periodicamente, com o intuito de conseguir a sustentabilidade territorial e uma melhor qualidade de vida;
- b) **Assembleias territoriais/de distrito** - plenários descentralizados com o propósito de aproximar os munícipes à gestão da coisa pública, contatando-se diretamente com as necessidades, anseios e expectativas das comunidades locais. Podem realizar-se em diferentes áreas de um município e normalmente surgem vinculadas a um determinado tema estratégico. Quando assumem apenas um papel informativo ou consultivo, com representatividade colegial dos principais *stakeholders* locais, denominam-se de Conselhos;
- c) **Conversas virtuais com as autoridades** - um dos meios mais recentes e vanguardista, facilitado pelo desenvolvimento das tecnologias da informação e

⁷ Ainda que a participação possa assumir outras práticas tradicionais, umas mais convencionais que outras, deixaremos de lado todas as que se dirigem a escolher representantes ou a influir cotidianamente na vida municipal, nomeadamente: a iniciativa popular, o direito de petição, a audiência dos interessados ou o direito de acesso aos registos e arquivos nos processos administrativos; as manifestações, a recolha de assinaturas, os manifestos e as denúncias públicas e judiciais; o associativismo nas suas várias tipologias; o ativismo sindical, político-partidário e empresarial; e o comprometimento com movimentos ecologistas, culturais, sociais, educativos, solidários, pacifistas e de beneficência. Quer com isto dizer-se que focaremos a nossa atenção apenas nos processos organizados orientados para a tomada de decisões.

comunicação e mais recentemente pelo crescimento das redes sociais, consiste na interação em tempo real entre a população e as autoridades do executivo municipal;

- d) **Fóruns de participação** - reuniões frequentes de debate público de projetos considerados estratégicos para uma determinada realidade de âmbito municipal ou supramunicipal. Podem ocorrer em diferentes locais em função do alcance e da área de influência do projeto, sendo essencialmente dirigidos pelos responsáveis políticos e/ou pelos técnicos encarregues pela sua (possível) implementação;
- e) **Inquéritos** - realizados junto de uma população-alvo no intuito de sondar e conhecer as suas opiniões e sugestões. Podem também assumir um carácter deliberativo, pela sua aplicação direta ou associada a outros instrumentos de participação;
- f) **Jurados ciudadanos**⁸ - inspirado no funcionamento dos tribunais de júri, um conjunto de cidadãos é escolhido por sorteio para durante um período receberem informação, debaterem e deliberarem sobre determinada atuação ou política pública com incidência municipal;
- g) **Orçamento participativo** - permite participar na feitura do orçamento de um município, submetendo-o a um processo faseado de reuniões públicas e descentralizadas onde a população contribui, individualmente e/ou através de associações da sociedade civil, na tomada de decisão sobre o destino e gestão de uma parte dos recursos públicos disponíveis;
- h) **Referendo** - mecanismo por meio do qual os cidadão-eleitores são chamados a pronunciarem-se por sufrágio direto e secreto sobre determinados assuntos, geralmente para superar complexos debates políticos locais. Podem contar ou não com reconhecimento legal, partir de iniciativa dos poderes locais ou por iniciativa popular, ser ou não vinculantes;
- i) **Plano estratégico territorial** - mecanismo que combina várias técnicas que permitem primeiramente conhecer a situação de partida de um território, para depois, incentivando e articulando a participação dinâmica dos diversos atores locais, prognosticarem-se e construir-se cenários futuros. Após a fase de diagnóstico, é

⁸ Ainda desconhecido nos países lusófonos, como tradução direta, propomos a denominação de "tribunal da cidadania" ou de "tribunal cidadão".

então construído um plano de ação e por vezes também um plano de acompanhamento/monitorização;

- j) **Plano plurianual participativo** - instrumento de planeamento orçamental de médio e longo prazo que, por intermédio da formulação de diretrizes, programas e ações, fomenta mecanismos sustentáveis de gestão partilhada entre executivo eleito e a sociedade.

Estes mecanismos não se excluem entre si, aliás complementam-se, sendo que a sua transversalidade e interconexão pode oferecer ainda maiores possibilidades à participação. Comprova-se no entanto que os instrumentos de participação mais recentes tendem a prestar maior atenção à deliberação, tanto a partir da participação direta como desde a representativa, e que as metodologias devem moldar-se aos contextos e finalidades, sendo primordial que a população possa influir no processo criativo da sua construção (GANUZA *et al.*, 2010). Será então conveniente que as regras sejam claras, compreensíveis, eficazes, permitam o seu gradual desenvolvimento e que consigam prever e antecipar o máximo de situações possíveis.

A participação de diversas e diferentes partes interessadas num quadro relacional relativamente estável e formal, caracterizado pela interação, pelo intercâmbio mas também pelo conflito, ao mesmo tempo que se conseguem alcançar novas políticas melhor adaptadas à diversidade social e territorial, parafraseando Ricard GOMÀ e Ismael BLANCO (2002), constitui um renovado paradigma de regulação social. Deste modo, partindo-se da habitual fragmentação e responsabilização vertical e horizontal do Estado e de outras culturas organizacionais, uma desejável transversalidade multinível assente na gestão de redes participativas apenas conseguirá proliferar na estreita medida em que se consiga avançar culturalmente nas suas dimensões normativa e ética. Aliás, nesse âmbito, para que se mantenham vivas todas as sinergias sociais e políticas, PASTOR (2004) e CRESPO (2003) adiantam que se deve apostar em modelos mais permeáveis e flexíveis à inclusão, à deliberação e à proximidade. É exatamente aí, julgamos nós, que se enquadra o Orçamento Participativo.

3.4 - ENTRAVES E CONSENSOS DA IMPRESCINDIBILIDADE DE UMA COMPONENTE PARTICIPATIVA

A realidade comprova que o sistema institucional local tende ainda a menosprezar os mecanismos de participação direta e a enfatizar sistemas de representação indireta, mais tradicionais, onde se fragmenta a participação por inúmeros níveis e estruturas administrativas que tendem a ocultar e a ignorar determinados factos (PASTOR, 2004).

Ainda assim, com instrumentos e resultados diversos, muitos têm sido os governos locais a desenvolver experiências de implicação dos seus cidadãos no desenho e execução de políticas públicas, garantindo não só aumentos de eficácia e eficiência económica, como maiores níveis de inclusão, horizontalidade e sociabilização democrática. Uma vez limitam-se a usar metodologias mais ou menos corroboradas, outras a seguir as modas participativas, mas parece-nos evidente que por detrás dessas lógicas radica uma intuição, mais ou menos consciente, sobre a necessidade de encarar os assuntos públicos desde múltiplas óticas e níveis e, desta forma, incorporar toda a sua complexidade.

Partindo assim de um diagnóstico generalista e autocritico da participação cidadã, atendendo-se a distintos contextos e períodos de referência, parece evidente que as instituições e os movimentos sociais locais dispõem de uma escassa e limitada margem de manobra para transformar a realidade. Além disso, o simples facto da participação permitir expressar opiniões e anseios, tal não significa que as autoridades as reconheçam, tomem outras contraditórias ou até mesmo impopulares. Face aos elementos de avanço e inovação suscitados pelos mecanismos participativos, valerá pois a pena refletir também sobre as suas limitações e elementos de dificuldade, tornando-os no entanto como claras oportunidades de superação e de melhoria da governança participativa e de proximidade. Dito isto, iniciaremos precisamente pelos posicionamentos que encaram os contributos da participação com algum ceticismo.

Desde logo, a participação está condicionada pelas características individuais e da comunidade onde os indivíduos se inserem, sejam elas de natureza cognitiva, cultural ou ideológica. A estas, que de per si já originam diferentes graus de motivação e de suscetibilidade para participar, acrescem as características político-administrativas de um determinado território e as culturas prevalecentes nas organizações aí responsáveis pela conceção, gestão, avaliação e comunicação de políticas públicas. Estas condições de partida por vezes acentuam-se pelo facto dos cidadãos serem chamados a intervir em fases já avançadas ou *a posteriori* do processo de decisão, ficando-se muitas vezes longe de cumprir os padrões mínimos do que poderia ser uma participação autêntica por se converter o cidadão num cliente passivo das administrações e por na maior parte dos casos ficar-se pelo domínio das intenções (COLINO e DEL PINO, 2008).

Por outro lado, a introdução de mecanismos de participação, capazes de potenciar os próprios ideais teóricos da democracia representativa, assentes no ajuste entre a procura e a oferta de políticas (*responsiveness*) e a prestação de contas por parte do poder político (*accountability*), exige consideráveis esforços organizativos, estratégicos e económicos (GANUZA e GÓMEZ, 2008). Caso contrário pode-se correr o risco de premiar as opções e os interesses dos cidadãos e grupos com mais recursos, maior grau de instrução e/ou maior poder de influência e confiança, ou seja, a representatividade fica comprometida e enviesada a favor de uma minoria. Mas a falta de capacidade dos cidadãos para se informarem e formarem, para adotarem um ponto de vista coerente e assente em critérios racionais, pode levar as autoridades a questionar as propostas apresentadas. Tais *nuances* revelam-se imprescindíveis na conceção e desenvolvimento dos distintos instrumentos, pelo que a utilização de uma linguagem não hermética e demasiado técnica facilitará uma participação desinibida e transparente (MARCOU *et al.*, 2008; CLAPPER, 1996).

Finalmente, técnicos e políticos podem constituir um entrave, num triplo sentido (GOMÀ e BLANCO, 2002; BRYNARD, 1996). Primeiro porque ao serem poderes estabelecidos, geralmente pouco abertos e propensos a aceitar opiniões e contribuições diferentes das suas, a participação poderá ser encarada como desnecessária e ameaçadora. Do mesmo modo, no caso das elites políticas essa desconfiança é agravada pois, sendo representantes legítima e democraticamente eleitos e por isso tidos como hipotéticos conhecedores das reais necessidades das populações, a participação poderá ser encarada como uma perda de tempo e um custo desnecessário, tal se agravando pela tradicional lógica de curto prazo em que se movem. Existe ainda o perigo dos instrumentos participativos serem vistos como suporte das políticas públicas, servindo como meio de instrumentalização e legitimação de determinadas decisões, polémicas ou não, em que as autoridades não se querem comprometer isoladamente. O potencial propagandístico é também ele tentador para aqueles com responsabilidades públicas e políticas, podendo as motivações para promover processos desta natureza residir apenas na vontade de transmitir uma imagem positiva perante os cidadãos e não numa vontade desinteressada de transformar os *modi operandi* de governo.

Mas nem tudo são entraves; pelo contrário, existe um enorme e inesgotável manancial de vantagens. Aliás, na já vasta e diversificada literatura desenvolvida no seio das ciências sociais têm predominado as visões otimistas sobre a participação (CERNADAS, PINEDA e CHAO, 2013; FONT e BLANCO, 2006): enquanto instrumento de combate ao desencanto democrático; enquanto oportunidade para contrariar a crise do capital social; enquanto mecanismo para melhorar a eficiência, eficácia e qualidade das políticas públicas; enquanto resposta à complexidade dos ambientes e à incapacidade de processar novas expectativas e conflitos emergentes; enquanto resposta à crise de legitimidade da democracia

representativa; enquanto instrumento para mobilizar novos setores sociais; e, inclusivamente, enquanto estratégia de empoderamento político dos setores sociais mais desfavorecidos.

Assim, ao derivar do núcleo da realidade socioterritorial, suas dinâmicas e culturas, a participação permite adequar e antecipar respostas às necessidades e demandas das populações, evitando ou atenuando reivindicações que exijam soluções aceleradas, escassamente planeadas e provavelmente mais dispendiosas do ponto de vista económico, social e ambiental. Por conseguinte, com base na premissa de que todos os cidadãos devem ter oportunidades iguais para influir na vida pública, a participação potencia, de facto, a equidade. Um variado universo de cidadãos e agentes sociais, dos quais PERUS BRYNARD (1996) destaca as maiorias silenciosas, os setores de base, as minorias ativas e as instituições sociais e económicas, têm uma incontestável oportunidade de em parceria contribuir para a formação, facilitação, decisão e gestão de políticas públicas. As pessoas ficam não só mais dispostas e aptas a participar ativamente, como a obtenção de informação pertinente sobre a realidade e as necessidades locais fica facilitada, gerando-se, desde logo, um importante espaço de reflexão e planeamento ancorado no potencial criativo e resiliente das redes de ideias e de pensar o território que se estabelecem.

A participação cidadã revela-se igualmente imprescindível para o desenvolvimento de um eficaz sistema de monitorização da realidade local, já que os seus concidadãos estão na linha da frente na deteção de irregularidades, inconvenientes e falhas, bem como no alerta às entidades competentes. Nesse sentido, refere MARION PAOLETTI (1997), o desenvolvimento da participação torna a planificação das políticas públicas em algo pessoal, ainda mais quando esse sentimento de pertença se materializa na execução de políticas, infraestruturas ou serviços propostos. Consciencialização e motivação são pois essenciais, a própria prática participada encarrega-se de dar experiência, oportunidades e satisfação.

O potencial da proximidade – não descurando a pluralidade e a heterogeneidade do local, bem como a globalidade da própria realidade societal onde normalmente se operam os grandes desenvolvimentos estratégicos e estruturais –, releva-se em última análise no desenvolvimento endógeno e sustentável conseguido e nos consensos público-privado-cidadão alcançados. Por opção metodológica, a temática acabada de abordar, de forma genérica e transversal a todos os instrumentos de participação enumerados no subponto anterior, será oportunamente ampliada mas tendo apenas em consideração as especificidades inerentes ao Orçamento Participativo (ponto 6).

CAPÍTULO III

4. O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO:

A REAPROPRIAÇÃO SOCIAL DO TERRITÓRIO

4.1 - DE UMA COISA QUE HÁ QUE GOVERNAR A UM CONJUNTO QUE GOVERNA E SE DEIXA GOVERNAR: PORTO ALEGRE COMO UMA REFERÊNCIA MUNDIAL

“O orçamento público é o documento que reflete de maneira fidedigna as prioridades económicas e sociais de um governo, traduzindo as políticas, os compromissos e as decisões que determinam como se obtêm e onde serão gastos os recursos públicos. É, portanto, a ferramenta concreta mediante a qual os governos instrumentalizam os seus planos de ação e programas, devendo estar focados nas necessidades dos cidadãos.” (PINEDA, 2001: 166)

A história dos Orçamentos Participativos, ainda que muito jovem, não deixa de ser surpreendente. *Lato sensu*, Orçamento Participativo e Porto Alegre, capital do Estado mais meridional do Brasil (Rio Grande do Sul), são indissociáveis. Mas antes de recuarmos ao ano de 1989, ano do seu estabelecimento formal, é incontornável abordar as experiências precursoras que se realizaram desde os finais da década dos 70 também no Brasil, ainda que, apesar das similitudes e do carácter mais consultivo, sob outras denominações.

As experiências mais conhecidas foram desenvolvidas entre 1978 e 1982 em Lages (Estado de Santa Catarina) e em Boa Esperança (Estado do Espírito Santo). Mesmo derivando de governos locais de antagónica ideologia política, o primeiro de índole socialista (Movimento Democrático Brasileiro) e o segundo de cariz conservador (Partido Democrático Social), o que Márcio ALVES (1980) viria a chamar de “Força do Povo”, surge da vontade de criar um estilo administrativo assente na mobilização popular e na participação direta dos interessados nas decisões, procurando-se para tal, através da capacitação e do empoderamento social, que os cidadãos tomassem a palavra nos assuntos do seu município. Também importantes, mas menos conhecidas, foram as experiências de Vila Velha e Vitória (Estado do Espírito Santo), Diadema (Estado de São Paulo) e Uberlândia (Estado de Minas Gerais) como réplica dos diferentes movimentos sociais que na altura reclamavam melhorias efetivas na qualidade de vida e no controlo dos recursos públicos locais (PINEDA e PIRES, 2012; PINEDA E FERNÁNDEZ, 2005).

Do mesmo modo, na conceção de Esperanza HERNÁNDEZ (2007), a organização comunitária não serviu apenas como instrumento orientador e mobilizador das classes mais

desprotegidas ou até excluídas, proporcionou conjuntamente uma certa institucionalização da participação na coisa pública. Aliás, esse crescente “tecnicismo social” acabaria por marcar indubitavelmente a relação entre os cidadãos e o Estado, e entre estes e a política internacional, pois à época a procura de legitimidade era algo essencial para conseguir uma imagem favorável junto de organizações internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. É pois facilmente compreensível que o Orçamento Participativo seja sobejamente reconhecido e acreditado por tais organismos⁹ face à necessidade de fomento de boas práticas de governo e de controlo da corrupção, condição *sine qua non* para a negociação e concessão de avultados empréstimos financeiros (CERNADAS, PINEDA e CHAO, 2013; CABANNES, 2004b).

Esse afincamento e perseverança da sociedade civil brasileira viria a atingir o seu expoente máximo com a aprovação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de conteúdos bastante progressistas, desencadeando uma reafetação do poder e inaugurando um período de descentralização sem precedentes através da transferência de novas atribuições e responsabilidades aos governos federais e municipais. Mas, na prática, essa mudança, ao não ter sido politicamente regulada, conduziu a que os recursos não fossem corretamente redistribuídos e que os municípios, forçados a reestruturar rapidamente os seus serviços e formas de administração, se confrontassem com grandes dificuldades (SINTOMER, HERZBERG, e ALLEGRETTI, 2012; ESTEVA, 1996). Pouco depois, fruto dessas mesmas adversidades mas também das oportunidades conferidas pela crescente autonomia administrativa e financeira, Uriella RIBEIRO (2007) refere que as instituições souberam inovar através da criação de mecanismos híbridos, destacando-se de entre vários o Orçamento Participativo, que veio permitir à cidadania priorizar e controlar a gestão e os investimentos dos fundos públicos.

Como veremos, uma tão grande diversificação de experiências, implantadas em contextos muito diferenciados, sob orientações e objetivos nem sempre coincidentes, tem tornado difícil a tarefa de definir um conceito unanimemente aceite. A maioria dos autores que aborda a temática sente pois dificuldades em oferecer uma definição explícita, unívoca e imutável do que é o Orçamento Participativo, entre outros motivos porque não existem fórmulas únicas ou completamente adaptáveis mas antes distintas metodologias de experimentação que podem servir de modelo. É no entanto importante fazer referência a alguns contributos de políticos, técnicos e investigadores, e ainda que não seja possível recolher todas neste trabalho, as quatro definições que seguidamente se apresentam permitem-nos aproximar com exatidão e rigor aos valores que lhe estão subjacentes.

⁹ Inclui-se também aqui a Organização das Nações Unidas – que na Conferência Mundial de 2005 o exaltou como prática democrática de governança, de luta contra à corrupção, de transparência, de prestação de contas e de responsabilização política e social (ONU, 2005) –, ou a sua presença assídua na agenda do Fórum Social Mundial (SINTOMER, HERZBERG e ALLEGRETTI, 2012).

A primeira definição, apresentada por Ubiratan DE SOUZA (2001), próxima da realidade brasileira, é razoavelmente explícita. Segundo o mesmo, o Orçamento Participativo é um processo de democracia direta, voluntária e universal, no qual a população pode debater, decidir e controlar o orçamento e as políticas públicas. Outra definição, mais politizada que a anterior, dada por Tarso GENRO (1997), presidente de Porto Alegre entre 1993-1996 e posteriormente entre 2000-2003, assenta na ideia que o Orçamento Participativo trata-se de uma “esfera pública não-estatal de cogestão” que apresenta um enorme e radical potencial de transformação das relações entre a sociedade civil e o próprio Estado. Já para Luciano FEDOZZI (1997) este último entendimento é algo limitativo da sofisticação do funcionamento de um Orçamento Participativo, descrevendo-o antes como uma esfera pública de cogestão que combina formas de democracia direta, as assembleias participativas, com formas de democracia semidirecta, por exemplo através da representatividade conferida aos delegados eleitos para o Conselho do Orçamento Participativo, “espaço” que oportunamente daremos a conhecer.

Por fim, Boaventura de SOUSA SANTOS (1998) considera-o como uma estrutura e um processo autorregulado de participação assente em determinados pressupostos e num conjunto de instituições que funcionam como mecanismos ou canais de participação popular. Esses pressupostos regem-se por uma combinação de regras de democracia participativa e de democracia representativa, por um misto de critérios gerais com critérios técnicos no que à distribuição dos recursos diz respeito e que a participação se centre em instituições de funcionamento regular cujo regime interno é determinado pelos participantes. A estrutura institucional básica ideal é composta por unidades administrativas do executivo municipal, encarregues de dirigir a discussão orçamental, e por organizações autónomas de índole local, sendo que em certos casos também se encontram algumas de âmbito supramunicipal ou até de âmbito regional.

Esta iniciativa viria então a popularizar-se através da experiência vivida em Porto Alegre a partir de 1989, à data uma experiência inovadora e renovadora que soube envolver sociedade civil e governo local, alterando por completo as relações sociais e políticas preexistentes. Como prática mais reconhecida, converteu-se mesmo num símbolo da nova democracia, espelhada sobretudo no Fórum Social Mundial, aí erigido desde 2001, que na interpretação de SILVA e PINEDA (2012) e MASLLORENS e BORRELL (2010) creem daí advir. É de sublinhar no entanto, referem-no SINTOMER, HERZBERG, e ALLEGRETTI (2012), que o dispositivo de orçamentação participativa não resultou de um protótipo intelectual ou político, mas antes de uma invenção programática e pragmática. E se é certo que foi iniciado por um executivo resultante de uma coligação de esquerda, liderada pelo Partido dos Trabalhadores – partido surgido nos anos 80 do século XX como resultado direto da própria transcrição da política brasileira –, não é menos certo que volvidos todos estes anos, mesmo com

frequentes alterações de quadrante político, tal prática subsiste com vigor e reinventando-se continuamente. A sua metodologia, assente também ela na ideia de que o desenvolvimento deveria realizar-se desde as bases, acabaria no entanto por se diferenciar da “organização comunitária” por dois motivos principais apontados por Esperanza HERNÁNDEZ (2007): primeiro porque converte o orçamento público, o seu processo de conceção e acompanhamento, no catalisador de uma participação cidadã de curto-médio prazo e, depois, porque tem um carácter marcadamente ideológico. Os resultados conseguidos têm pois conseguido gerar um processo de descentralização do poder de decisão, uma redução dos gastos públicos e conduzido ao abandono de práticas clientelistas e de corrupção (SANZ e PINEDA, 1999).

Desde então, fruto do seu tremendo sucesso, a prática de Porto Alegre tem sido reconhecida em todo o mundo, tendo inclusivamente merecido o reconhecimento de diversas instâncias internacionais, exemplo do Programa Habitat das Nações Unidas que em 1996 o legitimou como uma das 40 melhores práticas de gestão pública (VERLE, 2004; MANCUSO, 2004). Também a União Europeia tem financiado projetos de intercâmbio e emulação dedicados à temática, nomeadamente através da Rede 9 do programa de cooperação URB-AL, no que ALLEGRETTI e HERZBERG (2004) chamam de “o regresso das caravelas”, pois se antes eram os países do Sul a importar os modelos de gestão pública e territorial europeus, agora são os velhos colonizadores a trazê-los para o velho continente. Uma exportação desta natureza, que afeta as instituições políticas, constitui uma exceção à própria lógica dominante da atual sociedade globalizada. Possivelmente, pela primeira vez as rotas da inovação socioterritorial viajam do Sul para o Norte.

Mas antes de chegar à Europa o Orçamento Participativo teve uma excecional expansão em várias cidades brasileiras e em algumas outras de países de América Latina, em contraponto com os persistentes alertas de organizações internacionais para a necessidade de superação de problemas de corrupção e de ineficácia das administrações municipais na gestão pública e na redução da pobreza. Em certa medida, como se atrevem a afirmar SINTOMER, HERZBERG, e ALLEGRETTI (2012), a sua invenção e difusão podem ser vistas como uma dimensão de um processo mais vasto que abalou o continente, afastando-o das ditaduras e das políticas neoliberais, em direção a democracias em que governos procuram outro tipo de desenvolvimento. Yves CABANNES (2004) viria a denominar a essa fase inaugural, compreendida entre a fundação da experiência de Porto Alegre e o ano de 1996, como “fase experimental”.

À fase posterior a essa, balizada entre 1997 e 2000, o autor denominou de “fase da massificação” pois nesse curto espaço de tempo mais de 140 municípios, representativos de seis Estados de toda a geografia brasileira (Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Acre e Amapá), adotaram metodologias semelhantes às

anteriores mas também com algumas variações diferenciadoras, como Orçamentos Participativos dedicados a temáticas específicas (saúde, educação e outras) ou a cidadãos socialmente menos favorecidos (crianças, jovens, mulheres e idosos). O leque de experiências verificadas caracterizou-se também por processos animados por partidos de todo o espectro político e ideológico¹⁰.

Desde 2001 até aos dias de hoje, continuando o raciocínio de Yves CABANNES (2004), dá-se a “fase da expansão e diversificação”, invadindo inclusivamente as fronteiras de países onde os atropelos à democracia são uma constante. Desde então, inúmeras municipalidades de todo o mundo têm-no adotado¹¹, no entanto, se noutros continentes tendem a colmatar exigências de cariz social, na Europa, América do Norte e Oceânia radicam antes motivações políticas ou de descentralização, modernização e melhoria da máquina do Estado (GÓMEZ, 2014; SINTOMER, HERZBERG e ALLEGRETTI, 2012). Como se verá, foi também nesse período que começaram a surgir as experiências espanholas, incrementado gradualmente em número, em orçamento disponível para deliberação e em participantes (FERNÁNDEZ e PINEDA, 2007).

Os estudos e as investigações, numerosos e diversos, têm realizado um percurso similar às fases de expansão do Orçamento Participativo (LÓPEZ e PINEDA, 2013). No primeiro dos períodos supracitado, ainda numa fase embrionária, destacavam-se as virtudes do processo e identificavam-se os fatores-chave para o sucesso do seu desenvolvimento. Os do segundo período tinham como preocupação principal o desenho das experiências e os problemas suscitados com a implantação noutros países, enquanto os do terceiro, passada a euforia inicial e numa altura mais favorável à reflexão crítica, centram a sua atenção na procura de definições concetuais e metodológicas, na análise das relações entre as instâncias participativas e as representativas, na sustentabilidade das experiências – isto é, na sua consolidação e manutenção no tempo – e na avaliação do seu grau de desenvolvimento e nível de qualidade.

Estamos, portanto, perante a transferência de uma área tradicionalmente reservada a técnicos e eleitos para um espaço público de consulta e negociação aberto à comunidade, num processo de institucionalização da democracia participativa que constitui, defende GUERRA (2011), sobretudo nas suas formas deliberativas mais avançadas, uma importante

¹⁰ José GÓMEZ (2014) estima que então os Orçamentos Participativos estavam presentes em 3% dos 5570 municípios brasileiros, representativos no entanto de 43% da população, justificados em parte pela presença em 1/3 dos municípios com mais de 100 mil habitantes e pela incrível implementação de 60% nos municípios com mais de um milhão de habitantes.

¹¹ Tendo como referência o ano de 2003, Yves CABANNES (2004) contabilizava 350 experiências em todo mundo, maioritariamente repartidas pela América Latina e Europa. Dada a enorme dificuldade na sua quantificação, dados mais recentes, referentes a 2010, apontam, como adiante se ilustrará (figura 3), para que já se tenham alcançado as 1500 (SINTOMER, HERZBERG e ALLEGRETTI, 2012; GUERRA, 2011). Finalmente, considerando todas as variações possíveis, VIEIRA (2008) e CABANNES (2004b) acreditam que em 2015 se poderá alcançar as duas a três mil experiências.

inovação democrática que, através de mudanças nas técnicas orçamentais habitualmente usadas e mediante meios criativos de intervenção dos cidadãos nos processos de tomada de decisão, implica um aprofundamento e um reforço da democracia. Pode concluir-se, portanto, que o espaço para a participação passa do Estado para a sociedade, pois se o primeiro continua a ser o principal espaço da democracia formal e representativa, é na sociedade civil que residem os mais diversos *stakeholders*. O Orçamento Participativo afigura-se assim como um desdobramento da conceção de que o Estado tem que ser democrático, de que a população pode e deve participar na ações e decisões e de que as políticas públicas devem ser decididas pelos seus destinatários. Aliás, como refere Odir TONOLIER (1999), é a própria convivência conflituante entre participação e representação que permite uma difícil mas frutífera existência democrática, sem colocar em questão a especialização funcional do Estado nem as suas instituições representativas. Em vista disso, uma combinação ótima entre poder político e sociedade e entre democracia representativa e democracia participativa, fazem do Orçamento Participativo um elemento potenciador da codecisão, da cogestão e da coresponsabilização... no fundo, do cogoverno.

4.2 - O CICLO HEURÍSTICO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: DA DELIBERAÇÃO À DECISÃO, SEM NUNCA DESCURAR A INFORMAÇÃO E A SUPERVISÃO

De acordo com (GUERRA, 2011), o dispositivo concebido em Porto Alegre é deveras complexo e constitui uma verdadeira inovação institucional, com notórias repercussões socioterritoriais. A ideia basilar é envolver cidadãos não eleitos na aplicação de verbas públicas e atribuir-lhes poderes diretos de tomada de decisão, poderes de codecisão a nível municipal e, a todos os níveis, uma capacidade de exercer um controlo. Tendo como objetivo tornar as administrações autárquicas mais transparentes, mais justas e mais próximas dos cidadãos, numa dimensão de renovação e consolidação da democracia no plano da administração e da política local, os Orçamentos Participativos representam, ainda, uma novidade nos mecanismos de planificação das políticas públicas. Com efeito, tal manifesta-se não apenas pelo potencial criativo intrínseco à sua conceção, metodologia e execução, mas em grande parte também pela deliberação e mediação entre saberes técnicos e saberes leigos, entre questões técnicas e questões políticas, o que para Boaventura de SOUSA SANTOS (1998) constitui uma autêntica “reinvenção democrática”.

Nas últimas duas décadas cresceram exponencialmente as referências teóricas e práticas do que pode e deve ser uma presença ativa, decisória e permanente da cidadania na programação e gestão dos recursos públicos. Portanto, como vimos antes, não só se pressagia difícil, como tão-pouco seria desejável, definir um modelo único, preconcebido e ideal, ou, pelo menos, um modelo orientador. Mas mais que um modelo, dizem-no SINTOMER e GANUZA (2011), o Orçamento Participativo deve ser visto como uma ideia que se pode importar, adaptar e modificar noutros contextos. Mesmo assim, como ressalva Javier JIMÉNEZ (2004), as experiências existentes e respetivas sistematizações teóricas são necessárias para contrastar e enriquecer a própria prática, ainda relativamente incipiente, mesmo que estas não sejam completamente transferíveis de um local para outro.

Desde logo, as características de partida são com frequência bastante heterogéneas, com as suas fortalezas e condicionalismos. Cada experiência vai depender, entre inumeráveis fatores, das particularidades demográficas, sociais, económicas e políticas de cada município, do estado de maturação da cultura cívica e democrática, da organização da sociedade civil, do orçamento disponível e da cultura administrativa do executivo no poder. A própria aprendizagem inerente a qualquer experiência de democracia participativa eventualmente preexistente poderá marcar a linha de definição do próprio modelo a adotar, ainda que as aspirações democratizadoras no seu cômputo geral favoreçam uma contínua abertura à mudança e à admissão de novos instrumentos, contribuindo para que a participação cidadã seja mais duradoura e transformadora (ALLEGRETTI e HERZBERG, 2004).

Assim, o importante é que os meios, técnicas e órgãos a replicar num Orçamento Participativo estejam aptos a abarcarem a imensidade de opiniões e procuras/desejos dos cidadãos, mas que prevejam também mecanismos para a sua posterior valoração e supervisão. Para tal, tudo se desenrola num ciclo de participação mais ou menos seguido pela generalidade das experiências¹², normalmente de periodicidade anual, com um virtuosismo assente nas etapas agora discriminadas (GÓMEZ, 2014; GANUZA e FRANCÉS, 2012; SINTOMER, HERZBERG e ALLEGRETTI, 2012; FRANCÉS e CARRILLO, 2008; HALL, 2007; JIMÉNEZ, 2004; TEIXEIRA, 2004; CABANNES, 2004; PAGLIAI, 2003);

1. Diagnóstico da realidade municipal

Grande parte dos processos são despoletados com um acordo ou decisão política, supondo o início de uma articulação interna com a administração local que desencadeia um diagnóstico sério da motivação e organização do capital social e humano do município, bem como dos canais de comunicação preexistentes entre população, técnicos e autoridades políticas. Este trabalho de importância estratégica ocorre essencialmente de maneira prévia, mas pode também decorrer em paralelo ao processo de participação, complementando-o.

2. Construção da metodologia de ação

Desde o primeiro ano de uma experiência de Orçamento Participativo o ideal é que as regras do jogo possam ser dialogadas e concertadas com a sociedade civil organizada, com base nos seguintes princípios operacionais: participação universal, transparência, flexibilidade, objetividade e igualdade étnica e de género. Debatida, escrutinada e decidida a metodologia a aplicar, é necessário defini-la formalmente através da elaboração do que se tem vindo a denominar de autorregulamento, onde fica explícito, entre outros aspetos, a subdivisão geográfica do âmbito municipal (freguesias, distritos, bairros ou outras unidades territoriais)¹³, o número de reuniões gerais e temáticas, como se elegem os representantes e quais as suas competências, a percentagem ou o valor absoluto do orçamento a deliberar e as datas e prazos de todo o processo.

¹² Focamo-nos aqui nos municípios de média a grande dimensão, com mais de 80/100 mil habitantes, já que em realidades territoriais menores, onde se enquadram por exemplo uma enormíssima parte das experiências desenvolvidas em Portugal, as metodologias são consideravelmente mais simples: iniciam-se com um período de apresentação de propostas devidamente justificadas; posteriormente são entregues ao executivo local para que as difunda e discuta, seja pela internet ou através de sessões públicas; finalmente procede-se à votação das propostas e as mais valoradas são executadas.

¹³ Poderão eventualmente não coincidir com as divisões administrativas previamente existentes, mas, como recomendam SINTOMER, HERZBERG e ALLEGRETTI (2012), basearem-se em delimitações das “fronteiras naturais e sociais” que refletem os distintos sentimentos de pertença da vida quotidiana municipal.

Por se tratar de um processo evolutivo, ajustável e flexível, nos anos posteriores, deve-se considerar também as opiniões evidenciadas nas experiências precursoras, essencialmente a dos delegados e dos conselheiros eleitos, na procura de uma melhor e mais eficaz adesão à realidade.

3. Divulgação e mobilização da população

Sendo o acesso à participação hipoteticamente universal, na prática isso significa que os cidadãos devem ter acesso a todas as informações possíveis para primeiramente decidirem se querem e podem participar ou não na dinâmica de todo este processo. Para incentivar a implicação da população será então necessário que a experiência seja bem divulgada, podendo-se recorrer a uma ampla gama de meios de comunicação e informação, em que a imprensa escrita, radiofónica ou televisiva de âmbito local ou regional, a distribuição presencial ou por via postal de panfletos, folhetos ou boletins e a publicidade em locais estratégicos podem assumir um papel preponderante. Mas as práticas existentes mostram que a divulgação não se deve centrar unicamente no funcionamento ou na regulamentação da experiência, devendo também relevar a divulgação das datas e locais de realização das assembleias plenárias territoriais e/ou temáticas.

O uso da internet, como meio de convocação ou como meio interativo, dinâmico e didático de participação e deliberação tem registado um crescimento espetacular. Desta maneira, alargam-se os horizontes a um público com escassa disponibilidade de tempo ou pouco habituado a assembleias presenciais, sendo no entanto importante que não se descure a população infoexcluída ou de menores recursos. Nesses e noutros casos, também como forma de atenuar a menor presença da componente de socialização, os mecanismos tradicionais de difusão têm-se complementado com a disponibilização de meios informáticos em locais desconcentrados de um município ou através de pontos móveis.

Por outro lado, fruto das redes de contactos que se propiciam em cada momento, uma boa parte da mobilização regenera-se automaticamente pela própria participação, seja ela desencadeada de forma individual ou por intermédio de associações e outras entidades locais.

4. Realização de assembleias plenárias territoriais e/ou temáticas

No caso das experiências preexistentes, é normal o presidente do município deslocar-se à primeira assembleia realizada em cada distrito municipal para prestar contas do exercício de gestão do ano precedente e também para avançar com algumas linhas estratégicas para os tempos vindouros. Posto isto, nestas assembleias abertas a qualquer cidadão eleitor, residente ou apenas trabalhador no município, apresentam-se e deliberam-se sugestões ou propostas concretas com incidência naquela unidade territorial, para na mesma reunião ou

noutras subsequentes, se elegerem um determinado número de propostas a levar ao Conselho de Orçamento Participativo.

Nelas são também designados os correspondentes representantes locais, geralmente denominados de delegados e de conselheiros. Ambos são eleitos por voto secreto, com um simples levantar de braço ou até por sorteio, mas os primeiros em número superior pois desempenham um papel mobilizador de maior proximidade junto da população e fazem a interação entre esta e os conselheiros, enquanto os segundos fazem a ponte com as autoridades e os técnicos municipais. Assim, enquanto o número de delegados depende diretamente do número de participantes, o número de conselheiros (e seus suplentes) resulta de um número fixo previamente determinado, normalmente eleitos de entre os delegados, tendo ambos assento no Conselho de Orçamento Participativo.

A prática de sessões plenárias temáticas/setoriais (infância, juventude, urbanismo, ambiente, saúde, cultura, etc.) é também uma realidade já bastante consolidada num grande número de experiências, sendo que estas, à semelhança das plenárias territoriais, podem ocorrer unicamente entre delegados, conselheiros e comunidades locais. No entanto, essencialmente nas experiências latino-americanas, a presença de eleitos do governo municipal pode ser decisiva, pelo menos em algumas reuniões, pois a sociedade civil nem sempre se apresenta convenientemente organizada ou convencida. Em todo o caso, para evitar que a qualidade deliberativa das assembleias seja baixa e que estas não passem de um mero referendo local ou de uma forma disfarçada de populismo, qualquer debate pode ser complementado com reuniões regulares mantidas apenas entre os delegados de nível territorial e/ou temático.

5. Conselho do Orçamento Participativo: o mediador entre a cidadania e a aprovação da matriz orçamental

O Conselho do Orçamento Participativo, que também pode assumir a designação de Comissão ou Fórum, garante uma inovadora e criativa forma de interação entre as várias formas de participação e de expressão popular, sejam elas manifestadas de forma individual ou organizada. É disciplinado por um regulamento próprio ou por alguns artigos presentes no regulamento geral do Orçamento Participativo, tendo como competência principal a aplicação de critérios de justiça social e redistributiva, com base na discussão de indicadores e coeficientes diferentemente ponderados (número de beneficiários, implicação de coletivos com necessidades especiais, nível socioeconómico da população-alvo, carência de infraestruturas ou de serviços públicos, sustentabilidade ecológica, valores democráticos e humanísticos, intergeracionalidade, relação de complementaridade com planos municipais de carácter integral ou estratégico, etc.), para consequentemente se priorizarem as

propostas finais de cada subdivisão do município e, no caso das propostas provenientes das assembleias temáticas, da cidade no seu todo.

São também suas competências a apresentação das propostas eleitas à equipa do governo municipal e ao próprio aparelho administrativo local, que analisa a respetiva viabilidade técnica, legal e financeira, mantendo com estes um debate continuado sobre como são acolhidas e implementadas. Em consequência, os relatórios para os cidadãos acabam por ser frequentes e funcionam como um mecanismo de fidelização.

A sua composição muda de uma realidade para outra, essencialmente no que se refere ao número de representantes da população e dos atores sociais e institucionais considerados relevantes, estes últimos nem sempre com direito de voto. Inclusivamente, dependendo dos regimes internos, existem experiências que admitem a nomeação de conselheiros de entre as associações, fundações, organizações não-governamentais ou sindicatos localmente influentes ou até mesmo representantes do executivo municipal. Na maior parte dos casos os mandatos têm a duração de um ano, irreelegíveis, tratando-se de cargos não remunerados e normalmente incompatíveis com funções públicas ou de direção nos poderes executivo, legislativo e judicial para assim se evitarem hipotéticos favorecimentos eleitorais, políticos ou particulares.

6. Passagem de testemunho

Com a realização de um ato público de nível municipal, nalgumas experiências apelidado de “Conselho da Cidade”, num acontecimento carregado de simbolismo para as gentes comprometidas com o processo, o Conselho do Orçamento Participativo apresenta e entrega oficialmente ao poder executivo a lista de projetos prioritários definidos.

7. Execução orçamental e supervisão cidadã

Com a adoção de algumas ou de grande parte das propostas da população, geralmente em novembro ou dezembro do ano n , o poder executivo finaliza o documento que reflete o orçamento para o ano $n+1$, submetendo-o posteriormente à aprovação do órgão deliberativo do município. Ainda que a participação já não seja tão efetiva, a mesma não pode desvanecer-se com a apresentação de propostas; pelo contrário, deverá fortalecer-se e enriquecer-se em torno de todo o processo participativo. O acompanhamento e o controlo social deverão pois brotar como princípios básicos para manter a qualidade e integridade democrática, garantir a transparência e evitar a corrupção.

A grande maioria das experiências conta para tal com instâncias próprias, institucionalizadas ou não, tanto para o desenvolvimento, avaliação e superintendência do próprio Ciclo do Orçamento Participativo, como para a monitorização da execução de obras

e serviços aprovados, seja através de vereações responsáveis pela pasta da participação pública, por um departamento, comissão ou grupo de trabalho pluridisciplinar especificamente criado para o efeito ou em conjunto com associações de moradores ou outras de índole social.

Dependendo de cada realidade local, regional e nacional, o Orçamento Participativo poderá assumir contornos e graus de importância diferenciados. Na procura de referências para os milhares de experiências levados a cabo a nível mundial, mas também para tentar evitar o agravamento de eventuais choques político-ideológicos ou territoriais, Yves SINTOMER, Carsten HERZBERG e Anja RÖCKE (2014) tipificaram os Orçamentos Participativos em seis tipos ideais: adaptação de Porto Alegre; participação de proximidade; consulta das finanças públicas; participação de atores diversificados; orçamento participativo comunitário; participação de grupos organizados. Não menosprezando os contributos dos demais, o Ciclo apresentado obedece essencialmente ao modelo “adaptação de Porto Alegre”, por tratar-se, como o nome indica, do procedimento mais parecido e fidedigno ao originalmente desenvolvido. Devidamente moldado ao contexto europeu, centramos nele a nossa atenção também por ser, de longe, o mais influente em Espanha. Apesar de não se justificar uma análise exaustiva, quer da multiplicidade dos modelos quer dos termos em que cada um se fundamenta, o quadro 3 procura sintetizar as principais características avançadas pelos autores supracitados.

O modelo heurístico aqui avançado, particularmente ancorado nas características das experiências espanholas, pode em parte diferenciar-se pelo modo empregue para conseguir a participação – quer no que respeita à tipologia de realização das assembleias (territoriais, temáticas ou mistas), quer pela própria condição necessária à participação (de modo individual, articulada com o movimento associativo local ou misto) –, pela parcela do orçamento municipal afeta à discussão pública e por outras variáveis de natureza estrutural e organizacional (poder de iniciativa; carácter decisório ou só consultivo; grau de formalização e de institucionalização; hibridação com outros instrumentos de participação, etc.). O ponto forte deste procedimento radica no facto de favorecer uma certa qualidade deliberativa, que reconhece aos cidadãos uma capacidade de codecisão que convida à participação e que, além disso, une participação e justiça social. Afirmando-se também como processo de confiança mútua e de cooperação entre população, técnicos e políticos, que visa encontrar as soluções mais eficientes para fazer face aos problemas de um território, como desafios futuros emergem a consolidação das fases de execução, monitorização e avaliação das decisões tomadas, a articulação da participação com a modernização administrativa e a necessidade de incrementar uma participação que seja tão legítima como quantitativamente importante.

	ADAPTAÇÃO DE PORTO ALEGRE	PARTICIPAÇÃO DE PROXIMIDADE	CONSULTA DE FINANÇAS PÚBLICAS	PARTICIPAÇÃO DE ATORES DIVERSIFICADOS	ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMUNITÁRIO	PARTICIPAÇÃO DE GRUPOS ORGANIZADOS
Origens	<ul style="list-style-type: none"> - Rutura com as tradições existentes - Procedimento estandardizado do movimento alternativo à globalização 	<ul style="list-style-type: none"> - Conselhos de proximidade, fundos de proximidade, gestão de proximidade, extensão ao nível da cidade - Procedimento não muito estandardizado 	<ul style="list-style-type: none"> - Reforma dos serviços públicos, versões participadas das administrações públicas gestonárias, planeamento estratégico - Procedimento estandardizado por fundações 	<ul style="list-style-type: none"> - Versão participada de parcerias público-privadas - Um certo grau de estandardização através de organizações internacionais 	<ul style="list-style-type: none"> - Projetos de desenvolvimento comunitário e de empoderamento no âmbito de políticas gerais de regeneração urbana - Uma certa estandardização devidos às organizações não-governamentais 	<ul style="list-style-type: none"> - Agendas 21, planeamento estratégico participativo - Uma certa estandardização devido a organizações internacionais
Organização de reuniões	<ul style="list-style-type: none"> - Reuniões abertas a nível de bairro, delegados a nível de cidade - Ciclo participativo 	<ul style="list-style-type: none"> - Reuniões abertas a nível de bairro e a nível de cidade - Ciclo participativo 	<ul style="list-style-type: none"> - Reuniões fechadas (ou reuniões com cidadãos selecionados ao acaso) a nível de cidade - Não há um ciclo participativo 	<ul style="list-style-type: none"> - Reuniões fechadas a nível de cidade - Nem sempre há um ciclo participativo 	<ul style="list-style-type: none"> - Diferentes tipos de reunião a nível de bairro, delegados a nível de cidade - Nem sempre há um ciclo participativo 	<ul style="list-style-type: none"> - Reuniões fechadas a nível de cidade - Nem sempre há um ciclo participativo
Deliberação	<ul style="list-style-type: none"> - Discussão centrada em investimentos públicos - Projetos sugeridos segundo critérios de justiça social e redistributiva - Regras formalizadas - Elevada qualidade de deliberação 	<ul style="list-style-type: none"> - Discussão centrada em investimentos públicos micro-locais ou diretivas gerais de política da cidade - Não há seriação de investimentos ou ações - Regras informais - A qualidade de deliberação é média ou baixa 	<ul style="list-style-type: none"> - Discussão centrada no orçamento geral ou na oferta de serviços - Não há seriação de serviços; possibilidade de seriação de prioridades - Regras bastantes informais - A qualidade de deliberação é pobre 	<ul style="list-style-type: none"> - Discussão centrada em projetos concretos financiados por parcerias público-privadas - Projetos seriados - Regras formais - A qualidade de deliberação é entre boa a média 	<ul style="list-style-type: none"> - Discussão centrada em projetos concretos da comunidade - Projetos seriados - Regras formais - A qualidade de deliberação é entre boa a média 	<ul style="list-style-type: none"> - Discussão centrada em diversas políticas públicas e possivelmente sobre projetos específicos - Seriação flexível das principais linhas diretivas - Regras não necessariamente formalizadas - Qualidade de deliberação variável
Sociedade civil	<ul style="list-style-type: none"> - Cidadãos mais ativos (ou grupos organizados) - Real autonomia de procedimentos - Poder de tomada de decisão 	<ul style="list-style-type: none"> - Cidadãos mais ativos (ou grupos organizados) - Pouca autonomia de procedimentos - Papel consultivo 	<ul style="list-style-type: none"> - Cidadãos ativos (selecionados por sorteio) - Pouca autonomia de procedimentos - Papel consultivo 	<ul style="list-style-type: none"> - Cidadãos organizados em articulação com empresas privadas - Pouca autonomia de procedimentos - Poder de tomada de decisão 	<ul style="list-style-type: none"> - Cidadãos especificamente organizados - Real autonomia de procedimentos - Poder de tomada de decisão 	<ul style="list-style-type: none"> - Cidadãos organizados, instituições locais, associações e empregadores - Autonomia muito variável - Poder variável
Lugar predominante	<ul style="list-style-type: none"> - Brasil - América Latina - Espanha - Itália 	<ul style="list-style-type: none"> - França - Portugal - Bélgica - Escandinávia 	<ul style="list-style-type: none"> - Alemanha - Japão - China - Nova Zelândia 	<ul style="list-style-type: none"> - África - Europa de Leste 	<ul style="list-style-type: none"> - Reino Unido - América do Norte - América do Sul 	<ul style="list-style-type: none"> - Coreia do Sul

QUADRO 3 - Os seis tipos ideais do Orçamento Participativo

FONTE: Adaptado de SINTOMER, HERZBERG e RÖCKE (2014) e SINTOMER, HERZBERG e ALLEGRETTI (2012)

Nas próximas páginas tratar-se-á de assinalar um conjunto de alternativas relativamente comuns a grande parte das experiências, mas que também podem assumir múltiplas variações. Cientes da capacidade do Orçamento Participativo como instrumento de planeamento e ação, não apenas por permitir adiantar processos de controlo social, fomentando a transparência e a governabilidade, como pelo seu desenho desarreigado das tradicionais e fechadas formalidades das administrações – caminhando-se deste modo para uma cidadania ativa e legítima, mas não totalmente legitimadora –, finda-se com uma representação esquemática do Ciclo descrito (figura 2). Nele procura-se também relacionar cada etapa com o período temporal de ocorrência e a sua característica fundamental.



FIGURA 2 - O Ciclo do Orçamento Participativo: calendário, etapas e níveis de participação

FONTE: Elaboração própria a partir de FRANCÉS e CARRILLO (2008), HALL (2007), JIMÉNEZ (2004), CABANNES (2004) e PAGLIAI (2003)

5. DESENVOLVIMENTO E COESÃO SOCIOTERRITORIAL: O ORÇAMENTO

PARTICIPATIVO NAS SUAS MÚLTIPLAS DIMENSÕES

5.1 - DIMENSÃO TERRITORIAL: A PARTICIPAÇÃO COMO FÓRMULA DESCENTRALIZADORA, INCLUSIVA E FORTIFICADORA DA IDENTIDADE LOCAL

A cidade, pela sua implicação na envolvimento das pessoas na esfera do poder estatal, e por ser um meio onde os mecanismos de participação podem ser mais diretos e representativos, logo mais eficazes, apresenta-se como um espaço privilegiado para a cidadania. É igualmente nas cidades que grande parte da população se concentra, sendo exatamente aí onde muitos querem resolver os seus problemas e obter resposta para os seus anseios e, conseqüentemente, melhorar a sua qualidade de vida. Nesta senda, da existência de uma multiplicidade de interesses e motivações conducentes à participação, os Orçamentos Participativos têm emergido estreitamente vinculados aos processos de desconcentração dos serviços municipais (também conhecida por descentralização administrativa) e de descentralização do poder, levando mesmo Jahir RODRÍGUEZ (2003) a considerar que a participação se tem convertido progressivamente numa variável definidora da descentralização. De resto, sendo também reconhecida a preponderância dos atores nacionais no âmbito local, a governabilidade assente num processo de descentralização tem sempre implícita na sua base o conceito de cidadania, como forma de dar sentido à democracia e como forma de planejar as ações e soluções políticas. Mas, alertam Yves CABANNES (2004b) e Willan MANGINELLI (2004), deve-se apostar no protagonismo da sociedade e na diversidade das suas expressões no que se refere ao reconhecimento e exercício de direitos, representação de interesses, negociação de conflitos e concertação de políticas socialmente justas.

Existem municípios em que a descentralização intramunicipal é anterior ao desenvolvimento de um processo de participação pública, operado por exemplo através da subdivisão da realidade local em novas freguesias, distritos, bairros ou outras unidades territoriais, mas outros há em que apenas com um Orçamento Participativo tal se opera como meio de incentivar decisões e investimentos. Neste sentido, o número de subdivisões administrativas poderá variar em função da vontade de aproximação às comunidades locais e, ao mesmo tempo, da capacidade de mobilização e interação das pessoas, incluindo os eleitos locais, não existindo portanto um número ótimo de realidades administrativo-geográficas inframunicipais para o eficaz funcionamento desta prática. Estas podem ainda ajustar-se no tempo e em função dos contextos e dinâmicas locais, sendo no entanto consensual, refere CABANNES (2004), o facto de tendencialmente coincidirem ou mesmo

serem inferiores às subdivisões administrativas existentes, de forma a aproximar mais os cidadãos do poder político. Noutros casos os municípios procuram fazer coincidir a divisão territorial adotada com a de outras políticas setoriais nacionais ou regionais aí aplicadas, o que representa um avanço significativo essencial para as edilidades que nunca desencadearam iniciativas descentralizadoras.

Por outro lado, Joaquín MARTÍNEZ *et al.* (2007) consideram conveniente para as cidades de média e grande dimensão, em virtude da experiência adquirida pelo seu comprometimento com a metodologia desenvolvida em Sevilha, que para cada subdivisão proposta se proceda ainda a uma zonagem de nível inferior, por exemplo utilizando o mesmo critério usado para demarcar as áreas eleitorais. Esta lógica, ao aproveitar todo o potencial organizativo acumulado e seguindo uma lógica de reafetação de recursos, das zonas melhor apetrechadas e adaptadas para outras mais densamente povoadas e/ou com maiores carências, revela-se imprescindível para o desenvolvimento e coesão socioterritorial das populações locais. Mas será também importante que esta discriminação positiva não menospreze as prioridades temáticas nelas eleitas bem como o grau de participação dos seus cidadãos; só assim se pode garantir à partida que os resultados que se pretendem atingir com um instrumento desta natureza não saiam enviesados e desvirtuados (ALLEGRETTI, GARCÍA e PAÑO, 2011).

Mas a inclusividade do Orçamento Participativo não vive apenas do urbano, o rural, na sua maioria espaços de baixa densidade (demográfica, económica, infraestrutural, institucional, relacional...), não deve ser esquecido. Para tal, deve-se ajustar a metodologia municipal para a realização de assembleias necessariamente menores, eventualmente assegurando transporte aos participantes, e ter em devida consideração a cultura de entreajuda normalmente existente. É igualmente interessante, destacam CABANNES *et al.* (2007) e HERNÁNDEZ (2007), considerar o Orçamento Participativo como um modo de pensar o desenvolvimento rural, primeiro para definir prioridades estratégicas, para depois propor investimentos.

A imensa maioria das experiências é implementada a nível municipal, existindo porém municípios que, dada a sua elevada dimensão e densidade populacional, optam por limitá-lo a uma parte do território. Já as experiências supramunicipais, não sendo inéditas, são no entanto algo raras. Por exemplo, já se levaram avante Orçamentos Participativos à escala regional e sub-regional, respetivamente nos departamentos colombianos de Tolima e Risaralda e nas províncias peruanas de Celendín e Moropón (MCNULTY, 2014; VALDÉS, 2004). Aliás, neste último país transformou-se numa lei de Estado, marcando presença em diferentes documentos legislativos – como é o caso da Constituição, da lei de bases da descentralização e da lei específica dos municípios –, até à criação de uma lei nacional

própria dedicada em exclusivo ao Orçamento Participativo¹⁴, aplicável tanto a municípios como a províncias, enquanto requisito fundamental para a própria sustentabilidade do processo de descentralização que se pretendia incutir e para a institucionalização da participação dos cidadãos como uma dimensão necessária do governo local (SINTOMER, HERZBERG e ALLEGRETTI, 2012; LLONA, 2004).

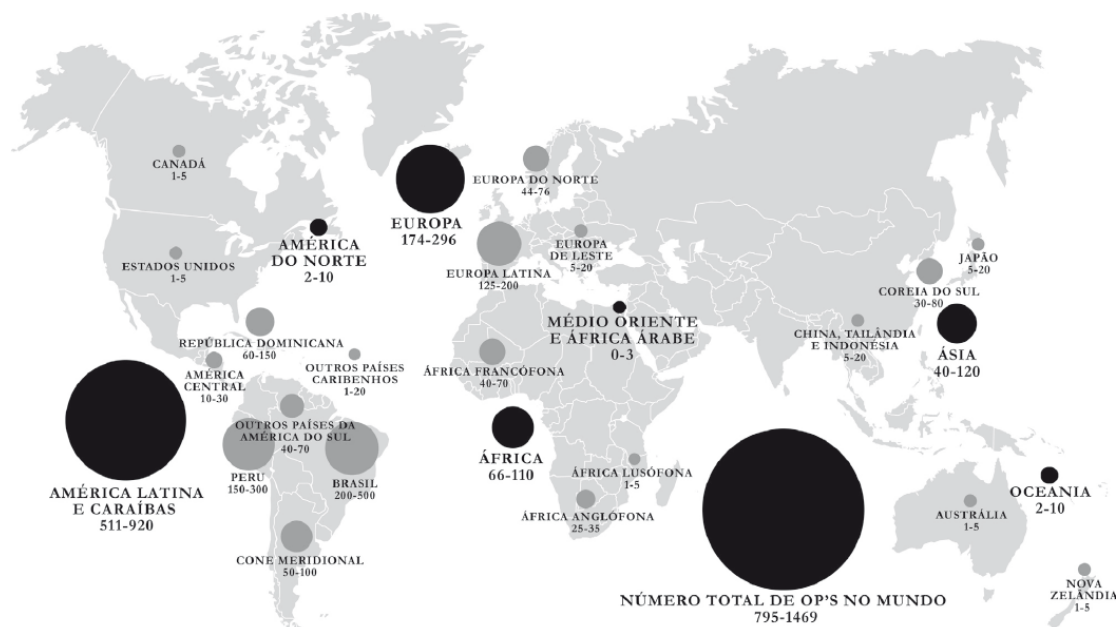


FIGURA 3 - Os Orçamentos Participativos no mundo (estimativa realizada em 2010)

FONTE: SINTOMER, HERZBERG e ALLEGRETTI (2012)

Mais que uma novidade ou moda, o Orçamento Participativo tem-se globalizado tão rapidamente que é extremamente difícil contabilizar e monitorizar todas as experiências. Ainda assim, em sintonia com a figura 3, estima-se que a América Latina e Caraíbas sejam responsáveis por cerca de metade dos Orçamentos Participativos no mundo (SINTOMER, HERZBERG e ALLEGRETTI, 2012). Além das mais de duas centenas de experiências brasileiras, o processo tem-se estendido amplamente a outras paragens do continente, incluindo os países andinos, essencialmente o Peru e o Equador, a Argentina, o Uruguai,

¹⁴ Criada com o objetivo de “estabelecer disposições que assegurem a efetiva participação da sociedade civil no processo de programação participativa do orçamento, o qual se desenvolve em harmonia com os planos de desenvolvimento concertados pelos governos regionais e governos locais, assim como a fiscalização da sua gestão”, a Lei n.º 28056, de 7 de agosto 2003, parcialmente alterada pela Lei n.º 29298, de 16 de dezembro 2008, conferiu aos Orçamentos Participativos do Peru umas funções constitucionais e legais únicas (MCNULTY, 2014; BLANCO, 2004). Como resultado, formalmente, todas as regiões e todos os governos locais criaram um Orçamento Participativo, mas a respetiva implementação está longe de ser satisfatória, existindo várias experiências “fantasma”. SINTOMER, HERZBERG e ALLEGRETTI (2012) entendem que, dada a ausência de investigação independente e metodologicamente coerente, é muito difícil estimar o número das experiências “genuínas”, estimando entre os 150 e 300 casos. Mas uma definição menos restritiva poderá elevar esse número aos 800 (dos 2200 municípios)!

mas também as Caraíbas, aqui com especial ênfase para a República Dominicana¹⁵. Nestes países, na grande maioria dos casos, o Orçamento Participativo tem servido como meio de divulgação de uma cultura democrática alternativa, assente nas ideias da boa governança e de uma mais justa distribuição dos recursos públicos, em clara oposição às tradicionais formas de gestão. Estas últimas, de resto, como o consideram Boaventura de SOUSA SANTOS e Leonardo AVRITZER (2003), têm sido responsáveis por formas democráticas de baixa densidade e constituem uma grave ameaça para a *demodiversidade*, ou seja, para a coexistência pacífica de diferentes modelos ou práticas democráticas.

Já na Europa, além de elemento de democratização das relações sociais e políticas, da (re)construção da confiança entre populações e administrações locais, o Orçamento Participativo tem fundamentalmente ganho espaço nos debates reformistas sobre descentralização, modernização da administração pública local e reforma no relacionamento entre contextos locais e fluxos mundiais (SINTOMER e GANUZA, 2011). Neste sentido, conforme a realidade geográfica observável na figura 4, vários têm sido os municípios a iniciá-lo, sobretudo na Itália, país europeu no qual o processo mais se expandiu, mas também em Espanha e Portugal, onde se registaram acréscimos significativos, na Alemanha, Reino Unido, França e em tantos outros¹⁶. Consequentemente, da dúzia de processos registados em 2000, caminha-se hoje para as três centenas (SINTOMER, HERZBERG e ALLEGRETTI, 2012). Um número que tende a crescer ano após ano, ainda que de forma mais modesta ao assinalado na América Latina.

Não obstante, a sua implementação e manutenção não responde a uma estratégia nacional ou europeia, nem de um determinado partido; corresponde mais a ações isoladas, que muitas das vezes não têm continuidade entre os cargos eleitos de um mesmo partido, em diferentes lugares ou dentro do mesmo executivo. Quase todos os processos respondem antes a um impulso de pessoas e processos concretos, razão também pela qual as experiências tendem a ser quase todas de âmbito municipal, pois em certa medida a política

¹⁵ À semelhança do regime jurídico criado no Peru, com a Lei n.º 170/07 foi instituído o *Sistema de Presupuesto Participativo Municipal* que enquadra as receitas e despesas dos poderes locais e que traça também as principais normas para a aplicação do Orçamento Participativos em todas as autarquias locais do país (GARCÍA, 2014; MARCOU *et al.*, 2008). Uma estimativa avançada por SINTOMER, HERZBERG e ALLEGRETTI (2012) aponta para a existência de entre 60 a 150 experiências dominicanas, sendo assim, muito provavelmente, o país onde a densidade de Orçamentos Participativos é maior (35% da população reside em municípios com este instrumento).

¹⁶ Se atendermos antes à população-alvo, essencialmente devido às experiências desenvolvidas em cidades de grande dimensão (Sevilha, Málaga, Córdoba, Elche, Tarrasa, Jerez de la Frontera, Pamplona, Getafe, Leganés e tantas outras), Espanha é o país que encabeça o pelotão com mais de cinco milhões de cidadãos potencialmente implicados num Orçamento Participativo (mais de 10% da população do país, conforme se constata no Anexo I), ainda que a taxa média de participação efetiva se cifre em redor dos 3,5% (valor este que tende a incrementar-se até aos 15-20% na razão inversamente proporcional ao tamanho dos municípios). Seguem-se as experiências alemãs, com pouco mais de um milhão, e as francesas e italianas, com aproximadamente meio milhão cada, por se desenvolverem essencialmente em municípios de pequena dimensão (GÓMEZ, 2014; SINTOMER e GANUZA, 2011; COMAS, 2010).

local permite introduzir maiores inovações sem a necessidade de considerar implicações políticas em grande escala, o que facilita o desenvolvimento de processos com menos pressão e mais eficácia, eficiência e qualidade (PINEDA, 2009; GANUZA e GÓMEZ, 2008).

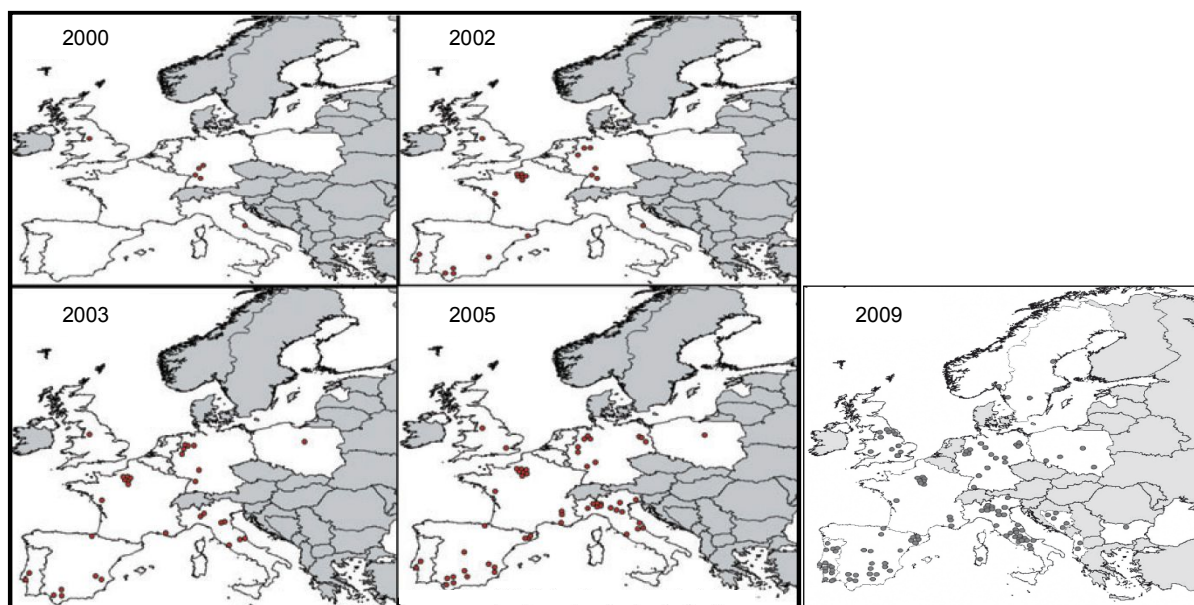


FIGURA 4 - Distribuição geográfica e evolução dos Orçamentos Participativos europeus (de 2000 a 2009)

FONTE: SINTOMER, HERZBERG e ALLEGRETTI (2012) e SINTOMER, HERZBERG e RÖCKE (2008)

Mas, refira-se, o sucesso extravasa já para outras realidades bem mais remotas. Em África a cooperação internacional para o desenvolvimento tem tido um papel decisivo, onde o Orçamento Participativo é vulgarmente introduzido como instrumento que garante a transparência da coisa pública aos países doadores, instituições internacionais ou organizações não-governamentais para o desenvolvimento. Estudos recentes permitem concluir que têm contribuído para melhorar os mecanismos de redistribuição da riqueza ao nível local e para uma melhor atribuição de recursos orçamentais para responder às necessidades básicas da população, particularmente nos bairros mais desfavorecidos e periféricos (KANOUTE, 2014).

Se olharmos um pouco mais longe, até à Ásia, onde começaram por despontar em 2005, constata-se que muitos dos casos não se constroem a partir de formas prévias de participação cidadã, assinalam antes uma nova etapa coincidente com políticas económicas expansionistas e de descentralização administrativa. Já na Oceânia (Austrália e Nova Zelândia), à semelhança de alguns países asiáticos (Japão, Coreia do Sul e Indonésia), os Orçamentos Participativos surgem fundamentalmente associados a reformas administrativas, assumindo como desafio metodológico a conjugação de elementos de representação social com técnicas de deliberação sobre as prioridades dos orçamentos públicos municipais (HARTZ-KARP e WALKER, 2014; SINTOMER, HERZBERG e ALLEGRETTI, 2012).

Voltando à Europa, constata-se que o Orçamento Participativo “desembarcou” com certa intensidade no país nosso vizinho, estreando-se em três cidades andaluzas (Córdoba, Puente Genil e Cabezas de San Juan) em 2001 por intermédio de governos locais liderados pelo partido *Izquierda Unida*, de influência socialista e progressista, próximo ao Partido dos Trabalhadores brasileiro. No ano seguinte Rubí (Catalunha) e Albacete (Castela-La Mancha) implementaram as suas próprias experiências e com as eleições municipais de 2003 dá-se um autêntico ponto de inflexão, quando se converte em *slogan* eleitoral para os partidos de esquerda. Como resultado, sem descurar os contributos incutidos pela já mencionada Lei de Modernização do Governo Local (JE, 2003), assiste-se a uma disseminação de Orçamentos Participativos pelo território, estimando-se que se tenham desenvolvido entre 25 a 30 durante a legislatura municipal de 2003-2007 (PINEDA e PIRES, 2012).

Na legislatura subsequente (2007-2011) o ritmo de crescimento deixou de ser tão expressivo, ainda que se tenham alastrado pontualmente a outras regiões (como a Galiza, Navarra, La Rioja, Castela e Leão) e a todo o espectro político e ideológico mais influente em Espanha, podendo então contabilizar-se aproximadamente 60 experiências (SINTOMER e GANUZA, 2011). Conforme se pode constatar no Anexo I, quase 3/4 estavam nas mãos da esquerda do *Partido Socialista Obrero Español* e/ou da *Izquierda Unida*, 15% eram lideradas pelos conservadores do *Partido Popular*, estando as restantes repartidas pelos conservadores catalães da *Convergència i Unió*, alguns partidos regionalistas (Unión del Pueblo Navarro e Partido Nacionalista Vasco) e executivos independentes.

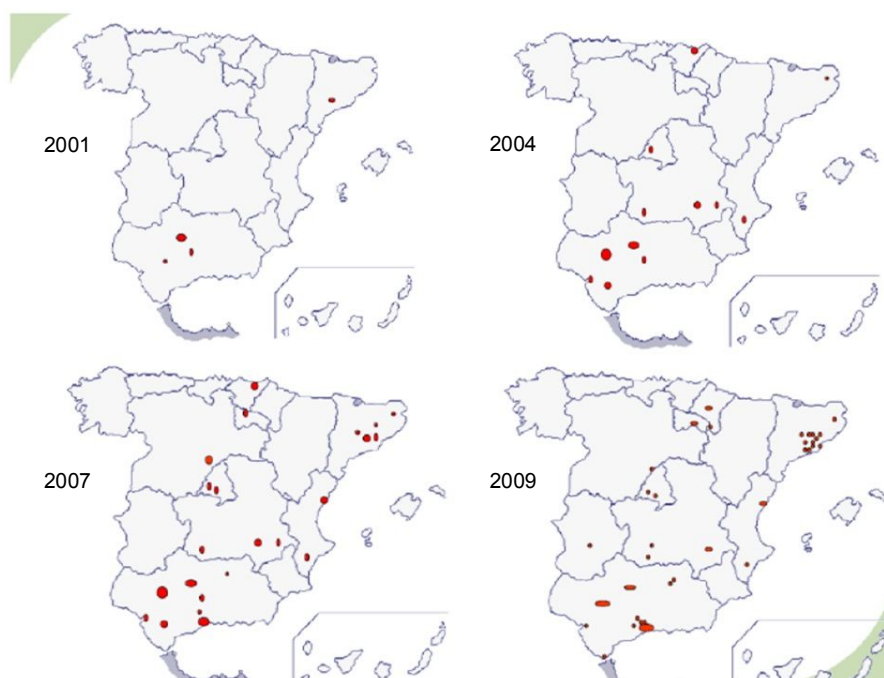


FIGURA 5 - Distribuição geográfica e evolução dos Orçamentos Participativos em Espanha (de 2001 a 2009)

FONTE: SINTOMER e GANUZA (2011)

Para a atual legislatura (2011-2015) a informação sobre o número de experiências ativas é ainda insuficiente e contraditória. As investigações mais recentes constataam apenas que várias sofreram um retrocesso com as eleições locais de 2011, essencialmente devido ao triunfo do *Partido Popular* em alguns municípios onde o Orçamento Participativo estava já relativamente consolidado (Sevilha, Jerez de la Frontera, Getafe, Albacete, etc.), processo em que a acentuada crise financeira nacional não deixou de pesar (GANUZA e FRANCÉS, 2014; LÓPEZ e PINEDA, 2013). Aliás, fazendo uma análise retrospectiva, conclui-se que as novas experiências surgem maioritariamente depois da celebração de escrutínios locais, sobretudo em 2003 e em 2007, enquanto o último ano de mandato tem sido propício à paralisação ou suspensão de outras tantas.

Contrariamente ao que se costuma associar aos instrumentos indutores de participação, não há mais experiências nem estas são mais comuns em municípios pequenos. Essa constatação é bem evidente em Espanha, onde praticamente $\frac{1}{4}$ dos Orçamentos Participativos existentes em 2011 se localizavam em municípios com mais de 100 mil habitantes (GÓMEZ, 2014; COMAS, 2010). Geograficamente existe uma forte concentração na Andaluzia (30,76%), com uma ramificação que daí bordeja praticamente toda a Espanha mediterrânica até à Catalunha, existindo uma outra de menor amplitude que se desenvolve em redor da Comunidade de Madrid. Esta distribuição algo peculiar parece escapar a fundamentos socioeconómicos ou ideológicos; só assim se consegue compreender a quase total ausência de experiências na Extremadura e nos municípios com grande tradição de esquerda política da Cordilheira Cantábrica (figura 5).

Durante os últimos três lustros constata-se que é difícil de conceber o Orçamento Participativo à margem da vontade política. Atesta-se, no entanto, que o *Partido Socialista Obrero Español* e o *Partido Popular* executam-nos principalmente nos municípios de média e grande dimensão, enquanto a *Izquierda Unida* privilegia os de média e pequena dimensão (Anexo I), o que desde já nos permite prognosticar a sua hipotética aplicabilidade em municípios de (quase) toda a condição. Por outro lado, além da ambição em democratizar a democracia, extensível a grande parte das experiências europeias, alia-se a justiça social como inquietação constante no debate público, o que acaba por repercutir-se na própria organização do Ciclo do Orçamento Participativo (SINTOMER, HERZBERG e ALLEGRETTI, 2012; GANUZA e GÓMEZ, 2008).

5.2 - DIMENSÃO FINANCEIRA: ELEGIBILIDADES E INVESTIMENTOS NA PROCURA DA EFICIÊNCIA ECONÓMICA E DA EQUIDADE SOCIAL

Por definição, em qualquer sociedade os recursos são escassos e as necessidades ilimitadas, radizando os fundamentos da intervenção pública, através de políticas públicas, na eficiência económica e na equidade social. Afigura-se assim crucial poder priorizar e controlar a aplicação e gestão dos fundos públicos. Não existe porém uma percentagem que se considere adequada para a otimização de um Orçamento Participativo; esta dependerá, no essencial, das especificidades de cada município, da vontade política e da capacidade de pressão dos cidadãos. AVRITZER e NAVARRO (2003) referem no entanto que a elegibilidade financeira de um mecanismo desta natureza costuma representar, particularmente nos países latino-americanos e europeus, cifras entre os 1 e os 10% da execução orçamental anual de um município. Em vários casos, com a confiança gerada e com a própria maturação de processos, o normal é que, ano após ano, esses valores sejam gradualmente incrementados, suscitando consequentemente maior interesse e implicação entre as partes (GUERRA, 2011).

No que toca a extremos, no limite inferior temos as experiências europeias, muitas delas com Orçamentos Participativos inferiores a 1% do orçamento municipal, enquanto no extremo oposto, essencialmente no Brasil, encontramos alguns casos onde se debate todo o campo de atuação orçamental, chegando-se mesmo a concertar o capítulo das receitas e o salário do Presidente (MASLLORENS e BORRELL 2010; CABANNES, 2004). Mundo Novo e Porto Alegre são desses escassos exemplos, ambos no Sul do Brasil, um com apenas 17 mil habitantes e outro com quase 1,4 milhões. Na grande maioria das experiências brasileiras assiste-se ainda à singularidade de a percentagem colocada à discussão ser previamente debatida em Assembleia Municipal, sendo também nesse órgão deliberativo que no final de todo o ciclo se aprovará (ou vetará) a matriz orçamental para o ano subsequente.

A dissonância e volubilidade dos números também se fazem sentir em Espanha, além da informação nem sempre ser transparente e amplamente difundida. Mas tomando como referência o ano económico de 2004, PINEDA (2005) refere-nos que Albacete e San Sebastian deliberaram uma parcela compreendida entre 15 e 20% dos respetivos orçamentos, enquanto o município madrilenho de Getafe preferiu dotar o seu Orçamento Participativo com um valor fixo de 1,2 milhões de euros (pouco mais de 1% do orçamento global) destinados em exclusivo ao desenvolvimento infraestrutural de alguns bairros. Dados mais recentes, avançados por GOMÉZ (2014) e SINTOMER e GANUZA (2011), revelam-nos que os municípios com mais de 10 mil habitantes que usam o Orçamento Participativo

costumam deliberar 2% do seu orçamento, média essa que é de 7% no caso dos municípios abaixo desse limiar.

Por outro lado, alguns dados revelam o facto de as experiências espanholas centrarem-se principalmente em investimentos de pequenas infraestruturas (2/3 dos casos) e no debate de programas e serviços (uns 20%), enquanto questões mais gerais e estratégicas constituem casos residuais. A discussão dos gastos correntes, algo ainda bastante incipiente mas que já se verifica por exemplo em Algeciras e Sevilha (Andaluzia), Tudela (Navarra) e San Juan de Alicante (Comunidade Valenciana) tem permitido o controlo da produtividade com o intuito de eliminar ineficiências e, com isso, reduzir custos para reinvestir o remanescente (PINEDA E PIRES, 2012).

Independentemente dos valores, nem sempre disponibilizar mais significa melhor cidadania e maior mobilização. Ter poucos recursos não será de encarar como um obstáculo definitivo ou condicionante para encetar um processo desta natureza, até porque, segundo Yves Cabannes (2004), não existem evidências de uma correlação direta entre o nível de recursos debatidos e o nível de participação, quer em termos qualitativos, quer quantitativos. O importante é que o montante disponível se reja pela transparência, explicando-se o porquê de eventuais limitações, e se propicie à população a oportunidade de contribuir para a definição de regras claras e exatas para a sua consignação.

Mais raros são os casos em que o Orçamento Participativo radica nas transferências do governo central e/ou regional para os municípios. Por exemplo no Peru, fruto da Lei nacional dedicada à temática, é normal as populações concelhias pronunciarem-se sobre uma parcela do fundo de compensação anual transferido do governo central para os municípios. No Quênia, um exemplo semelhante, nesse caso concretizado através do denominado Plano de Ação dos Serviços Públicos Locais, tem permitido implicar as comunidades nas decisões relativas ao uso das transferências nacionais para o nível local. Neste tipo de situações é então normal que os fundos disponíveis estejam dependentes de determinadas contrapartidas ou sejam limitados a setores ou programas específicos (SINTOMER, HERZBERG e ALLEGRETTI, 2012; CABANNES, 2003).

No que se refere a custos, entendidos aqui como um investimento, a mobilização e capacitação das pessoas ocorre por várias vias. Por um lado, pela necessidade de comunicar, informar e qualificar os cidadãos, mas também pelo eventual compromisso de assegurar transporte às populações mais isoladas, e por outro lado, pelo empenhamento dos recursos humanos afetos ao município, seja pelos seus contributos na avaliação da viabilidade técnica e económica das propostas apresentadas, seja pela provável necessidade de trabalhar à noite ou aos fins de semana para o correto acompanhamento e funcionamento das assembleias. É então determinante começar por uma análise custo-benefício e por outros estudos que consigam antever a intenção política e técnica e a

mobilização do capital social de um município, constituindo a metodologia apresentada e desenvolvida nesta dissertação um exemplo do que pode ser feito nestes últimos domínios. Mas ainda assim é necessário ser prudente, pois caso se decida pela implementação de um Orçamento Participativo de génese meramente consultiva, ainda que as ilações sejam positivas, os custos para o executivo municipal podem desvanecer as virtudes do processo. Com Orçamentos Participativos consultivos mas também deliberativos conseguem-se ganhos de eficiência, de tempo e de recursos, consubstanciando-se em decisões mais céleres, simples e transparentes que as emanadas pelos tradicionais e burocráticos processos decisórios das administrações públicas (SINTOMER, 2004).

Resulta difícil quantificar o custo total da realização de uma experiência deste tipo, devido às variações do custo do fator trabalho, do valor dos transportes, do montante despendido com a impressão dos materiais de suporte, entre outros. Considerando o ano de 2005, FLORINDO (2006) refere-nos o exemplo brasileiro de Porto Alegre e o espanhol de Sevilha, este último com 700 mil habitantes e à data o maior município europeu com Orçamento Participativo, mas o primeiro com um custo anual de aproximadamente 250 mil euros e o segundo com valores na ordem dos 300 mil euros. Apesar dos custos aparentemente elevados, ou irrisórios sob o ponto de vista *per capita*¹⁷, os benefícios fazem-se sentir no aumento da transparência da gestão pública e na concretização a curto prazo de obras e serviços, afiançando uma mudança de mentalidades pela consciencialização dos cidadãos para as origens e os limites dos recursos públicos disponíveis e criando paralelamente hábitos de prestação de contas.

¹⁷ Tendo em consideração as experiências espanholas em funcionamento em 2010, o gasto/investimento por habitante aproximava-se dos 38€ (GÓMEZ, 2014).

5.3 - DIMENSÃO PARTICIPATIVA E GOVERNANÇA: TRÊS MODELOS, UMA SOCIEDADE MAIS JUSTA COMO DESÍGNIO COMUM

Hoje em dia a (re)construção democrática enfrenta, em função da postura de governantes e governados, desafios de maior ou menor amplitude. Nesse âmbito, temos visto que a vontade política dos primeiros e o compromisso de ambos, através da mobilização e predisposição para o debate precisam de ser estimulados por ações concretas e contínuas. No entendimento representado por Leandro AVRITZER e Zander NAVARRO (2003), a grandeza dos Orçamentos Participativos, ao suscitar a eleição de prioridades e o controlo social da sua execução, radica precisamente no facto de induzir processos locais de envolvimento e inovação social, favorecendo um maior conhecimento da realidade local, a implantação de critérios redistributivos mais justos e a construção de uma cultura cidadã sustentada no diálogo.

Dentro do contexto europeu, os Orçamentos Participativos espanhóis adquirem de Porto Alegre a ideia de um processo direto de tomada de decisão que implica a distribuição dos recursos públicos de forma adequada e eficiente. Não se trata apenas que a cidadania decida diretamente o gasto público; a solução tem também passado pela aplicação de critérios de justiça social e de procedimentos com um marcado carácter deliberativo. Mas, por outro lado, o próprio desenvolvimento do processo deliberativo adquire já formas muito diferentes da aplicada em Porto Alegre, permitindo derivações do modelo inicial adaptadas às visões políticas e às tradições participativas locais. Considerando o problema da participação e da deliberação, SINTOMER e GANUZA (2011) falam então em três modelos de operacionalização e envolvimento nos Orçamentos Participativos.

Um primeiro modelo, designado pelos autores de “modelo administrativo”, depende significativamente da iniciativa do executivo político ou da administração local, num claro relacionamento do tipo *top-down* (ou descendente), normalmente assente em regras algo rígidas e pouco mutáveis. A participação cidadã acontece voluntariamente, de forma individual e direta, pela apresentação de sugestões ou propostas concretas ou pela mera votação conducente à seleção de outras, sendo que na maior parte dos casos a sua priorização obedece a critérios de justiça redistributiva previamente definidos no interior da autarquia. O cidadão pouco delibera ou negocia com os outros, renunciando-se essencialmente sobre as suas preferências no âmbito do debate da parcela financeira colocada à discussão. A capacidade da administração local para prestar contas e para comunicar com os participantes saem alicerçados.

É bastante usado quando se visa obedecer a uma lei nacional, casos do Peru e da República Dominicana, quando o poder local pretende implementar uma agenda política

reformista, quando se concebe o Orçamento Participativo como algo que está na moda ou como mero instrumento de comunicação – não como um processo capaz de produzir mudanças sociais e políticas significativas –, ou ainda quando sobe ao poder um novo executivo que não o quer abolir mas que procura reduzir o seu alcance (SINTOMER, HERZBERG e ALLEGRETTI, 2012). Em Espanha (como na Europa) este modelo é bastante usual, destacando-se na Catalunha (Tarrasa, Figaró-Montmany, Santa Cristina de Aro, Viladecaballs e Parets del Vallés) e na Andaluzia (Sevilha, Torreperogil, Puerto Real e Campillos), mas também um pouco por toda a geografia nacional (Segóvia, Leganés e outros referenciados no Anexo I).

Noutras iniciativas, ainda que menos replicadas na América Latina e na Europa, privilegia-se antes a participação através de representantes das organizações ou do tecido associativo local, indo de encontro ao que Yves CABANNES (2003) denominava de “democracia representativa comunitária ou associativa”. Devido ao saber-fazer acumulado destes, o poder de iniciativa e a margem de manobra é geralmente mais amplo, existindo maior abertura para a deliberação das regras e para a tomada de posição em diferentes momentos do processo decisório. O Orçamento Participativo é neste caso pensado não como um meio para canalizar preferências individuais, mas como mecanismo deliberativo para melhorar a gestão dos recursos públicos de (e para) todos.

Tal exige, a organizadores e participantes, um esforço e um compromisso ético considerável, o que acaba por repercutir-se num mecanismo de prestação de contas não tão elaborado e transparente como o do modelo precedente. Uma ressalva ainda para o facto da eleição dos delegados e conselheiros com assento no Conselho do Orçamento Participativo basear-se no sistema de quotas e não num sistema onde qualquer cidadão pode ser eleito. Neste modelo, a que SINTOMER e GANUZA (2011) intitulam de “modelo representativo”, encontra-se então um relacionamento do tipo *bottom-up/top-down* (ou ascendente/descendente), que em Espanha verifica-se essencialmente nas experiências desenvolvidas em Castela-La Mancha (Albacete, Almansa, Puertollano e Tobarra) e Galiza (Ferrol).

Os mesmos autores referem ainda a existência do “modelo participativo”, a que Yves CABANNES (2004) prefere simplesmente denominar de “modelo misto”, que se trata de uma conjugação e complementaridade entre os dois modelos já referidos. A implicação da maioria dos participantes é pontual, durante umas duas horas e possivelmente duas a três vezes durante o ciclo participativo, existindo uma minoria cuja participação é mais estável que assegura, através de órgãos próprios, a aplicação dos critérios de justiça social definidos e geridos entres os próprios e a priorização das propostas.

É habitualmente despoletado pelo executivo local mas, contrariamente ao que sucede no “modelo administrativo”, aqui o processo participativo é concebido junto com as

populações e suas associações e é mais propenso a modificações regulamentares ou metodológicas. Surge normalmente ligado à modernização da administração e, como tal, é desenhado como forma de aprofundar processos de descentralização e de transformação da autonomia dos municípios. Este modelo de índole *top-down/bottom up* (descendente/ascendente) tem também uma boa aceitação em todo o mundo, sendo em Espanha, como atesta o quadro do Anexo I que resume todas as experiências iniciadas (algumas já descontinuadas), destacadamente o de maior prevalência.

Em Espanha¹⁸ (e no mundo) a institucionalização dos Orçamentos Participativos dá-se por via da regulamentação municipal, por vezes acompanhada de manuais de implementação ou por regulamentação específica complementar. Precisamente sobre este domínio, ao contrário de todos os outros, Carmen PINEDA e Valdemir PIRES (2012) coincidem na apreciação de que existe uma correlação clara entre o partido político que governa o município e a via adotada, verificando-se que as experiências geridas pelo *Partido Popular* e pela *Convergencia i Unió* assentam em regulamentos aprovados pelo próprio executivo, ao passo que as experiências das esquerdas (*Partido Socialista Obrero Español* ou *Izquierda Unida*, ou uma coligação entre ambos) ocorrem essencialmente pela autorregulamentação. Esta última, em teoria, acarreta um maior conhecimento e respeito pelas regras, uma maior implicação na tomada de decisões e uma maior consciencialização acerca das suas potencialidades e limites.

Justamente desse facto derivam as maiores discussões, não apenas pela preocupação em propiciar o bom funcionamento de cada experiência mas fundamentalmente para compreender até que ponto deve ocorrer a institucionalização, pois os riscos de burocratização, instrumentalização e manipulação aumentam consideravelmente (ALLEGRETTI e HERZBERG, 2004). Para a continuidade, flexibilização e evolução de um processo desta natureza, em função dos diferentes enquadramentos jurídicos nacionais, Yves CABANNES (2004) e Ernesto GANUZA (2007 e 2005b) recomendam que se inscrevam os seguintes aspetos normativo-legais: objetivos, âmbito territorial, metodologia, recursos afetos e eventuais custos pecuniários, datas e prazos, órgãos (sua composição e funcionamento) e mecanismos de prestação de contas.

Em qualquer caso, independentemente do modelo adotado e do grau de institucionalização assumido, para que a participação seja uma realidade é fundamental

¹⁸ Mais de 95% das experiências espanholas partem da iniciativa do presidente ou dos restantes membros da edilidade local, respetivamente quando se governa em maioria ou em coligação com outras forças políticas. Nesta última, não raras vezes serve de reivindicação, por parte do partido minoritário, para o consumir de um pacto de governação (são disso exemplo alguns municípios do Sul: Sevilha, Elche, Algeciras e Novelda). Já a gestão costuma ser orientada por vereações ou departamentos dedicados em exclusivo à participação pública (em mais de 85% dos casos), normalmente com poucas implicações noutras áreas e com escassa força política capaz de coordenar os trabalhos de uma maneira integral e transversal (GÓMEZ, 20014; LÓPEZ e PINEDA, 2013).

respeitar a história, a cultura e a identidade de cada realidade geográfica, devendo-se conferir especial importância às organizações sociais aí presentes. Experiências que esquecem ou combatem a liderança democrática local e o capital social acumulado estão predestinadas ao fracasso político e metodológico. Práticas assentes na exposição e no confronto de ideias e interesses são fulcrais, mas podem não bastar. Tendo em consideração as especificidades de cada território muito pode ser feito para assegurar a igualdade de oportunidades e uma justa afetação de recursos, como por exemplo: a adoção de quotas que garantam um limiar mínimo de mulheres eleitas como delegadas e conselheiras; a realização de reuniões temáticas com os coletivos mais vulneráveis; a criação de Orçamentos Participativos especificamente criados e alocados para crianças, jovens, idosos ou pessoas com deficiência; entre muitos outros exemplos inovadores e criativos (MUÑOZ, 2014; RIBEIRO, 2007; VELASCO e FAVARO, 2005; ALBUQUERQUE, 2004).

Instituições como as do terceiro setor, as não-governamentais, as universidades e as associações profissionais podem também elas atuar de modo profícuo e diversificado na melhoria da qualidade substantiva dos processos existentes ou a criar. Desde a simples consulta, passando pelo partenariado atinente à promoção, capacitação e investigação ou pelo *lobbying* junto das administrações e da própria sociedade civil, parece evidente que só com o envolvimento de todos estes *stakeholders* se conseguirão sociedades mais maduras e justas, autónomas mas interdependentes (HERNÁNDEZ, 2007; GRAU, 2004).

Algumas experiências diferenciam-se e robustecem-se ainda pelo relacionamento e complementaridade que estabelecem com outros processos de planificação do desenvolvimento. Nos casos em que esse planeamento já exista, seja de carácter geral, setorial e/ou especial, um Orçamento Participativo pode beneficiar dos estudos e diagnósticos já realizados e da experiência acumulada da equipa técnica do município, sendo nesses casos importante capacitar a população para o conteúdo e aprendizagens vivenciadas. Mas as dinâmicas suscitadas pelos Orçamentos Participativos podem também constituir um primeiro passo tendente à construção de Planos Estratégicos Territoriais, apesar de o inverso ser também verdade, beneficiando-se da identificação dos anseios das populações que, por sua vez, permitirão definir objetivos com uma elevada adesão à realidade (ALLEGRETTI, GARCÍA e PAÑO, 2011; CABANNES *et al.*, 2007).

Conclui-se que a esfera pública não estatal nascida do Orçamento Participativo representa hoje um espaço capaz de exprimir interesses particulares e públicos, ao mesmo tempo que se cria um espaço onde o Estado, ao ver-se mais escrutinado, consegue paulatinamente desamarrar-se dos interesses instalados. Desse confronto e publicitação de interesses, as decisões e instituições democráticas saem forçosamente legitimadas. Mas

com raras exceções, como os exemplos hispanienses de Albacete e Ferrol¹⁹, o instrumento em estudo é ainda essencialmente desencadeado através de dinâmicas *top-down*, se bem que *a posteriori* ocorram um sem fim de dinâmicas *bottom-up* que secundam no combate contra o clientelismo e a corrupção, incitando à transparência e consequentemente ao fortalecimento da sociedade civil (GANUZA e GÓMEZ, 2008; TONOLLIER, 1999). Não se trata de um mero mecanismo de modernização da Administração Pública local, mas antes de uma verdadeira escola de democracia e cidadania.

¹⁹ A experiência de Albacete diferencia-se das demais, sendo singular inclusivamente a nível europeu, pois o Orçamento Participativo resultou das reivindicações da cidadania organizada daquele município de média dimensão, nela recaindo também a organização e condução de todo o processo (SINTOMER, HERZBERG e ALLEGRETTI, 2012; GANUZA, 2005b). Já o caso de Ferrol partiu de um fórum cívico formado por 80 pessoas que participavam na reformulação do regulamento municipal de participação pública, resultando a criação e a implementação do Orçamento Participativo de uma proposta então avançada (GÓMEZ, 2014; ALLEGRETTI, GARCÍA e PAÑO, 2011).

5.4 - DIMENSÃO EDUCATIVA: UMA ESCOLA DE (E PARA A) CIDADANIA

As práticas democráticas participadas têm acarretado novas aprendizagens para governos e governados, alterando significativamente as relações de poder, os hábitos de participação e de controlo social, democratizando a gestão pública e apontando alternativas possíveis de reforma do próprio papel do Estado e dos governos locais. Então, como decorre do modelo inicialmente apresentado na figura 1, Estado, sociedade civil e território ajustam e redefinem relacionamentos, em que os Orçamentos Participativos têm claramente singrado como resposta revitalizadora das esferas públicas e construtora de uma nova cultura cívica. O próprio carácter cíclico e heurístico do Orçamento Participativo tem-lhe permitido funcionar como um verdadeiro e completo processo de educação informal, desde a mobilização e capacitação conjunta da população e dos agentes autárquicos, passando pela conceção e avaliação do funcionamento (autorregulado e retroalimentado) de cada etapa (PONTUAL, 2014; RIBEIRO, 2007).

Neste contexto, a dimensão educativa opera-se a partir da pedagogia da coisa pública, da deliberação e da construção de um sentido comum, proporcionando conhecimentos e habilidades enriquecedores em que os indivíduos deixam de ser (quando muito) coadjuvantes da política tradicional para se assumirem como protagonistas ativos, comprometidos e críticos, mas também solidários, na definição e gestão das políticas públicas. A corresponsabilização nas questões municipais, a capacidade de delinear uma visão estratégica sobre problemas comuns e o reconhecimento da participação como um direito são algumas das competências que MONFERRER *et al.* (2005) acreditam serem exercitadas e consolidadas. A essas GUERRA (2011) e ALLEGRETTI, GARCÍA e PAÑO (2011) acrescentam que a cogestão, na medida em que confere legitimidade e a transparência a todo o processo, garante uma aprendizagem social integradora na exata medida em que poder executivo e comunidades locais criam o hábito de ouvir e dialogar, desenvolvendo-se valores e atitudes de cooperação, tolerância e reciprocidade que favorecem a capacidade de lidar com os conflitos e que possibilitam o aprofundamento da democracia numa perspetiva inclusiva, equitativa e sustentável.

Ao democratizar decisões e territórios, juntamente com a sensibilização e a informação para as questões públicas, os Orçamentos Participativos geram então uma nova consciência cidadã capaz de incutir um espírito crítico com efetivo conhecimento de causa. Do mesmo modo, da compreensão das funções e limitações dos executivos locais e do próprio Estado, são criadas as condições para a formação de uma nova cidadania, consciente, participada e responsável, e de uma renovada Administração, mais criativa, resiliente e inteligente (PINEDA, 2014).

6. POTENCIALIDADES, CONSTRANGIMENTOS E DESAFIOS DE UM PROCESSO CÍVICO E AUTORREGULADO COM FUTURO

Perante a ampla disseminação dos Orçamentos Participativos à escala mundial, os diferentes graus de complexidade e estruturação, o conhecimento que hoje se possui sobre os problemas que enfrentam, assim como as soluções que têm sido testadas, permitem-nos assegurar que estamos perante um processo de ampliação do número de experiências e de consolidação e legitimação institucional das existentes. Mesmo que provindo de condicionalismos de partida bastante heterogéneos, a que se lhe somam uma interdisciplinaridade de abordagens, facilmente se depreende que existe um conjunto de evidências favoráveis que importa agora sintetizar e discutir, alertando-se no entanto para o facto de nem todas serem totalmente extensivas e comuns entre experiências.

Com base na experiência acumulada de vários autores, nomeadamente GÓMEZ (2014), SINTOMER, HERZBERG e ALLEGRETTI (2012), GANUZA e FRANCÉS (2012), SILVA e PINEDA (2012), RODRÍGUEZ *et al.* (2011), ALLEGRETTI, GARCÍA e PAÑO (2011), DIAS (2008), CABANNES (2004), PIRES (1999), referem-se, agrupadamente, as seguintes potencialidades:

- **Institucionalização da participação** - ao instituir-se um espaço público não estatal para a negociação e concertação de interesses, além de se romperem com os tradicionais paradigmas da democracia representativa – onde os eleitos locais com a legitimidade que o voto lhes confere decidem os investimentos em função da sua agenda governativa –, consegue-se envolver e integrar as pessoas e as associações ou movimentos que as representam no processo de decisão das políticas públicas;
- **Transparência das contas públicas** - com a negociação, deliberação e exposição pública do orçamento, através das assembleias participativas e de outros mecanismos usados para agilizar, informar e capacitar a interação políticos-técnicos-cidadãos, dá-se uma consciencialização generalizada para a capacidade de investimento e consequente necessidade de se estabelecerem prioridades perante as múltiplas necessidades e desafios do território municipal. Implicando um diálogo horizontal (e simétrico) e não apenas simples contactos verticais (e muita das vezes confidenciais) entre partes, a corrupção vê-se reduzida ao mínimo, evitam-se práticas clientelistas, paternalistas ou tecnocráticas, conseguem-se reduzir gastos públicos e consequentemente gerar confiança e melhorar a qualidade governativa;

- **Cooperação entre eleitos e eleitores** - com a participação, o executivo e a população local estreitam conhecimentos e relacionamentos entre si e com o meio envolvente, facilitando a celebração de acordos de cooperação para a realização de pequenas benfeitorias ou para prestação de serviços à comunidade. Os cidadãos deixam de ser meros espectadores para converterem-se em protagonistas da gestão pública, ou seja, em cidadãos plenos, ativos e exigentes, mas também solidários e socialmente justos;
- **Educação para a cidadania** - as dinâmicas participativas têm implícito um grande potencial didático-pedagógico, num primeiro momento pelas aprendizagens que brotam da conceção de um orçamento público, mas também pela perceção do funcionamento do poder autárquico, pelas vivências democráticas partilhadas entre concidadãos e pela descoberta das potencialidades e limitações da realidade socioterritorial;
- **Equilíbrio de poderes** - sendo pouco expectável e desejável que se ignorem os argumentos expostos no decurso de um processo de natureza consultiva e deliberativa, o Orçamento Participativo permite contrabalançar poderes por via da compreensão das posições e compromissos assumidos pelo executivo e, por outro lado, pelo acolhimento das propostas e anseios da população;
- **Modernização da administração local** - através das sugestões, reclamações e deliberações providenciadas durante o processo participativo, a capacidade de resposta da autarquia vê-se incrementada, torna-se mais apta à resolução de problemas específicos e são criadas as condições para a melhoria da qualidade dos serviços prestados. Por outro lado, dada a transversalidade do interesse público, em grande parte dos casos são criadas equipas pluridisciplinares de gestão e acompanhamento de todo o processo que conferem alguma unicidade e integridade, processual e departamental, à administração local;
- **Coesão e identidade socioterritorial** - a descentralização da consulta pública sobre investimentos garante uma maior aproximação e comprometimento das pessoas e comunidades locais, não sendo raros os casos em que as populações mais avantajadas sacrificam determinadas prioridades para beneficiar outras menos favorecidas. Esse compromisso cívico de redistribuição de recursos encoraja ainda, no médio prazo, uma maior identificação e apego ao processo de desenvolvimento assumido pelo município.

A construção de consensos, a compreensão e o reconhecimento da (e na) diferença são incontestáveis, no entanto, os Orçamentos Participativos têm subjacentes alguns constrangimentos que poderão levar ao fracasso ou à interrupção da sua continuidade. A esses, que seguidamente se abordará, acrescem-lhe outros de índole essencialmente exógena e/ou estrutural (LÓPEZ e PINEDA, 2013): redução do investimento público devido à crise financeira, mudança de cor política pós-eleições, metodologias com fraca ligação à realidade local, pouca implicação dos políticos mais influentes de uma coligação, escassa participação dos cidadãos, desajustes entre os tempos da administração e os da cidadania, estruturas administrativas pouco preparadas por estarem habituadas a operar na segurança e na simplicidade de rígidos esquemas de trabalho, etc.

Desde logo, DIAS (2008) e FEDOZZI (2000) consideram que o enfoque quase exclusivo do processo participativo na resolução de problemas de curto prazo, ainda que também possa ser visto como uma vantagem pela proximidade e eficaz capacidade de atuação, impede uma reflexão estratégica sobre o desenvolvimento do território. Por outro lado, a generalidade das experiências evidencia-nos que os participantes intervêm essencialmente com o intuito de solucionar problemas que os afetam de maneira direta e no imediato, sendo disso exemplo as infindáveis propostas relacionadas com a construção ou reabilitação de determinadas infraestruturas. Em parte associada a esta, existe o risco de ocorrer uma excessiva fragmentação da participação, em função de microlocalismos e de novas formas de clientelismo, seja pela participação exacerbada de determinados setores da população ou pela desequilibrada representatividade das diferentes zonas de um município (BARRERA, 2004).

Os Orçamentos Participativos confrontam-se com um cenário social e político pouco consciencializado e habituado a descansar na participação cidadã, ainda hoje centrada no estabelecimento de banais canais de informação e consulta com os quais se conseguem alcançar as necessárias interlocuções sociais para o exercício do governo. Do lado oposto, a desconfiança e renitência das instâncias técnico-administrativas é frequente, pela complexidade e diversidade dos problemas e, sob pena de gerar frustrações e mal-estares, pelas responsabilidades que advêm da necessidade de materializar as propostas acordadas (GÓMEZ, 2014; PINEDA, 2009).

Estes e outros problemas podem em parte ser sanados com uma melhor articulação entre momentos de democracia representativa e de democracia participativa, primeiro para que não ocorra uma desresponsabilização por parte dos órgãos autárquicos das decisões outrora codecidas e, segundo, para que a legitimidade das mesmas nunca seja posta em causa, principalmente por aqueles que não participaram (ALLEGRETTI e HERZBERG, 2004; PAGLIAI, 2003). Tal pode ser conseguido através de uma comunicação e publicitação ausente de hermetismos e tecnicismos, para que todos se sintam motivados a participar, do

envolvimento de crianças e jovens mediante a cooperação com as estruturas escolares, da deliberação de parcelas especificamente alocadas aos coletivos mais vulneráveis e em risco de exclusão e pela procura de um ponto de equilíbrio adequado entre autorregulação e institucionalização do processo.

De resto, estando em debate uma exígua parte dos já limitados recursos públicos, a definição do alcance e das regras em jogo é fundamental, para se evitar que governantes prometam demasiado e para que governados não ambicionem de forma desmedida. Também por isso começa a fazer todo o sentido que se proceda ao controlo, avaliação e monitorização de experiências, algo ainda precoce e insuficientemente desenvolvido mas que faz todo o sentido para a sustentável construção de identidades comuns e visões partilhadas. Mas, mesmo sendo difícil essa mensurabilidade, SINTOMER (2006) e CABANNES (2004b) coincidem que os políticos têm conseguido melhorar a sua legitimidade, os técnicos e os funcionários municipais aumentado a sua eficiência no trabalho e a cidadania conseguido democratizar decisões e a própria gestão pública.

CAPÍTULO IV

7. A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO MUNICÍPIO DE SANTANDER

7.1 - SANTANDER EM BREVES TRAÇOS GEOGRÁFICOS

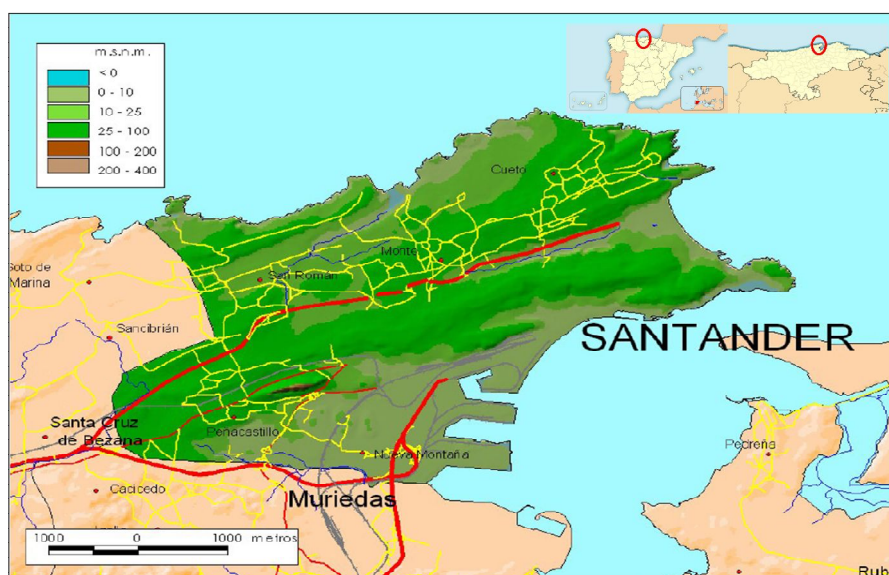


FIGURA 6 - Santander: contexto geográfico, orografia e principais bairros

FONTE: ICANE (2011)

A cidade de Santander, num meio singular, banhada a norte pelas águas do Mar Cantábrico e bordejada a sul pela baía homónima, tem-se desenvolvido longitudinalmente de este para oeste e privilegiando a ladeira orientada a sul devido à sua orografia suave mas algo abrupta (figura 6). Nela assentou o núcleo histórico, em redor de um porto natural cuja utilização remonta ao período do Império Romano, definindo desde então as características económicas, sociais e culturais do município e da própria província, primeiramente estendendo-se ao núcleo industrial de Peñacastillo, e mais recentemente alargando-se às entidades rurais do Norte (San Román de la Llanilla, Monte e Cueto), hoje realidades periurbanas com marcado carácter residencial (MARTÍN e LECHA-MARZO, 2003).

Com 34 km² de superfície e superando ligeiramente os 175 mil habitantes (INE, 2014)²⁰, Santander converteu-se num centro administrativo, comercial e financeiro, principalmente

²⁰ A cidade de Santander propriamente dita concentra 3/4 da população municipal e encontra-se rodeada por quatro núcleos de estrutura centrípeta, a norte os núcleos de San Román de la Llanilla, Monte e Cueto que contam respetivamente com 12912, 2276 e 9530 habitantes, enquanto Peñacastillo, na periferia leste, cifra-se nos 16325 habitantes (ICANE, 2011). Se considerarmos ainda os municípios da área metropolitana de Santander (Camargo, El Astillero, Piélagos, Santa Cruz de Bezana, Villaescusa, Medio Cudeyo, Marina de Cudeyo e Ribamontán al Mar), também conhecida como o “arco da baía de Santander”, a população ascende aos 300 mil, praticamente metade da população regional (INE, 2014).

depois de no ano de 1983 ter-se assumido como capital da Comunidade Autónoma da Cantábria. Desde então, à faceta turística com origem em meados do século XIX quando na Europa se começaram a fomentar as práticas balneares e, mais acentuadamente depois das estâncias de veraneio da Família Real nas primeiras décadas do século passado, a terciarização da economia local registou um crescimento de serviços administrativos e de serviços básicos ligados à educação e à saúde, competências delegadas pela administração central do Estado espanhol nas administrações autónomas das regiões (PESANT, 2010).



FIGURA 7 - Vista área e alguns pontos de interesse da cidade

FONTE: PESANT (2012)

A situação geográfica na Cordilheira Cantábrica, na Espanha do Norte e no seio da União Europeia, tem também tido influência no papel e no progresso da cidade. Primeiramente como *Puerto de Castilla*, principal porto das exportações castelhanas durante os séculos XVIII e XIX e, posteriormente, quando as comunicações finalmente se modernizaram, enquanto porta de entrada (e cada vez menos de saída) face ao exterior, especialmente no contexto do Arco Atlântico Europeu (ARBAIZA, 2006; FERNÁNDEZ, 2006). Mesmo com os constrangimentos inerentes à massiva ocupação humana do núcleo antigo da cidade, com ampliações portuárias e enchimentos artificiais constantes da sua baía que remontam ao século XIX, condicionando a própria fisionomia e personalidade do município, apresenta-se atualmente como realidade territorial acessível e extraordinariamente bem infraestruturada.

Cidade costeira, moderna e cosmopolita, em grande parte devido à recuperação após um incêndio de enormes proporções ocorrido em 1941 que devastou a quase totalidade do seu centro histórico, é hoje uma cidade média consolidada, polo de desenvolvimento e local de inovação e afirmação territorial, evidenciando-se pela espetacular envolvente natural e pelas numerosas praias e espaços verdes (figura 7). Como desafios futuros, tão importante como as ações integradas de ordenação territorial, em particular no que respeita à frente marítima, a participação cidadã constitui uma oportunidade inegável (PESANT, 2012; CIMA, 2005).

7.2 - PERFIL SOCIODEMOGRÁFICO DA AMOSTRA POPULACIONAL

No intuito de compreender os hábitos e a predisposição da população local para participar na definição de políticas públicas, como condição de partida, importa conhecer as suas características sociodemográficas. Na impossibilidade de estudar todo o universo, mais que tentar compreender com efetividade as características e os comportamentos de quem estaria ou não disposto a participar num processo de natureza consultiva e deliberativa como o Orçamento Participativo, com a nossa amostragem de 183 indivíduos pretende-se construir um diagnóstico que ilustre de modo suficiente e adequado as condições de partida. Dos resultados obtidos, tal a proximidade com as estatísticas atuais das entidades oficiais responsáveis pelos censos nacionais e regionais (INE, 2014; ICANE, 2011), confirma-se que a metodologia desenvolvida permite realizar extrapolações para o conjunto de residentes no município de Santander.

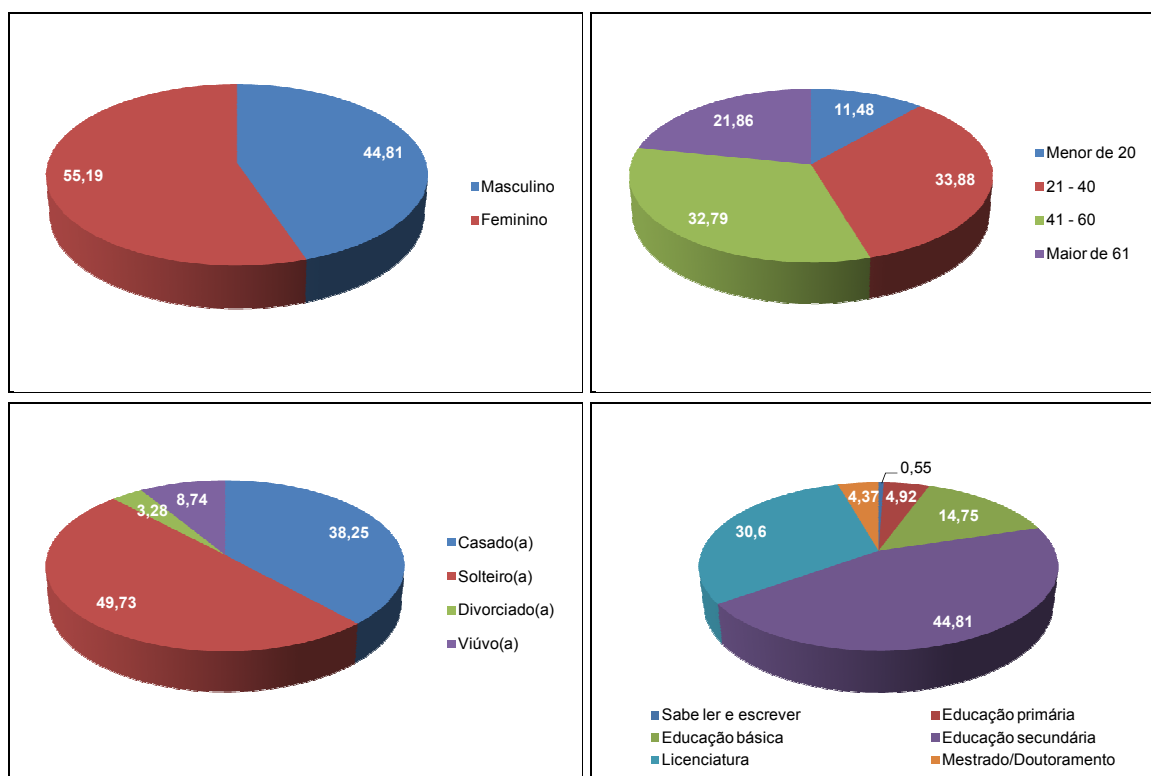


GRÁFICO 1, 2, 3 E 4 - Percentagem de inquiridos por género e idade (em cima); por estado civil e nível de estudos (em baixo)

FONTE: inquérito à população (maio de 2015)

Mais de metade dos respondentes ao inquérito reservado à população (Anexo II) são do sexo feminino (55,19%), 2/3 apresentam uma idade compreendida entre os 21 e os 60 anos e praticamente metade são solteiros. Comparando-se com os resultados obtidos em 2008 (Anexo IV), não se verificam grandes flutuações, sendo que as mais destacáveis espelham

realidades sociais como o progressivo envelhecimento populacional, a redução da nupcialidade e o aumento da viuvez.

Algo semelhante se verifica quando se observam as qualificações e a situação profissional dos inquiridos. Mais de 80% afirma ter pelo menos estudos ao nível do secundário/formação profissional ou ensino superior, onde estes últimos, considerando todos os seus três ciclos, quase alcançam o umbral dos 35%. No seio da população ativa do município, confirma-se que a terciarização é um fenómeno que continua a crescer paulatinamente: dos 50% da amostra de 2008 contabilizamos agora 53,55%, essencialmente devido ao comércio, serviços públicos e administrativos e turismo. O setor primário e o secundário não registaram variações significativas, ainda que no secundário os ativos dedicados ao setor da construção tenham decaído consideravelmente devido à crise financeira e imobiliária principiada em 2008, de gravosas repercussões em Espanha. Enquanto os números oficiais mais recentes totalizam 32,75% de não ativos (ICANE, 2011)²¹, obtivemos uma representação de 33,87%, particularmente devido ao aumento do número de pessoas desempregadas e dos reformados. Dados estatísticos complementares sobre os indicadores socioeconómicos agora explanados para a amostra de 2015, além dos obtidos em 2008, podem ser consultados no Anexo IV.

²¹ A mesma fonte, para 2011, refere que a população ativa estava enormemente concentrada no setor terciário (88,70%), seguindo-se o secundário (11,09%) e o primário (0,20%). Tendo em conta o número de empresas, a distribuição por setores era, respetivamente, de 77,90%, 14,63% e de 0,51% (a percentagem de indefinidos era de 6,96).

7.3 - DA QUASE AUSÊNCIA AO TÊNUE DESPOLETAR DA PARTICIPAÇÃO

Santander ilustra bem os ensinamentos teóricos anteriormente estudados, ainda que de maneira bastante tênue. A crise de confiança e de legitimidade nas instituições e na classe política, a par da insatisfação dos cidadãos com o funcionamento de um sistema centrado quase exclusivamente na representatividade, em Espanha, é algo que se evidencia desde o início deste século. Como resposta a essas e a muitas outras crises, a sociedade civil tem respondido com protestos e manifestações pacíficas de algum modo contra o panorama político, económico e social, com reivindicações pelo fim do bipartidismo, rejeitando o domínio dos bancos e das grandes multinacionais, com indignação perante a corrupção, mas também com mais participação cidadã. Em Santander já se sentem as repercussões desses acontecimentos, pois apesar da “abstinência à participação” ser ainda significativa, nos últimos sete anos o valor médio decreceu de 80,58% para os atuais 79,44%. Mesmo que esse decréscimo seja aparentemente insignificante (1,40%), verifica-se que quem participa fá-lo utilizando diversos meios e com maior regularidade: *raramente* em 8,61% dos casos, *por vezes* em 9,08% e *com frequência* em 2,87% (em 2008, conforme se pode constatar no ponto 2 do Anexo IV, os valores médios eram respetivamente de 12,95%, 5,36% e 1,12%).

Em termos gerais atesta-se que (gráfico 5): quanto maior a proximidade de atuação, maior tende a ser a participação da população; os mecanismos participativos emanados do poder local são preteridos aos animados pela sociedade civil; o nível consultivo e informativo são os que predominam, sendo a concertação, a codecisão ou cogestão praticamente inexistentes. E isto parece ser verdade tanto agora como no passado mais recente. Congregando as duas classes que conferem maior importância à participação continuada da população (*com frequência* + *por vezes*), já com um contributo médio relativo de 11,95% (antes era de 6,48%), a ordenação descendente é a seguinte: reunião de associação de pais (18,58% + 7,10%), ações de voluntariado com repercussões no município (16,94% + 4,37%), consulta de informação na Câmara Municipal (14,75% + 2,19%), prestação de serviços ou obras de beneficência ao nível do bairro (10,93% + 2,19%) e reunião de associação local (7,10% + 6,01%).

É curioso notar que, relativamente aos dados apurados em 2008 (gráfico 6 e ponto 2 do anexo IX), tanto a participação em reunião de associação de pais como em outras de associações locais, registaram um crescimento de entrevistados que declararam *nunca* participarem, com incrementos na ordem dos 5,86% e 1,78%. Mas mais notável é a grande proporção dos que agora fazem-no de forma *esporádica* (18,58% e 7,10%) e *frequente* (7,10% e 6,01%). Já a distribuição do associativismo (ponto 3 do anexo IV), que de um modo geral pouco tem variado e que, pelo tipo de associações maioritárias, revela parte do

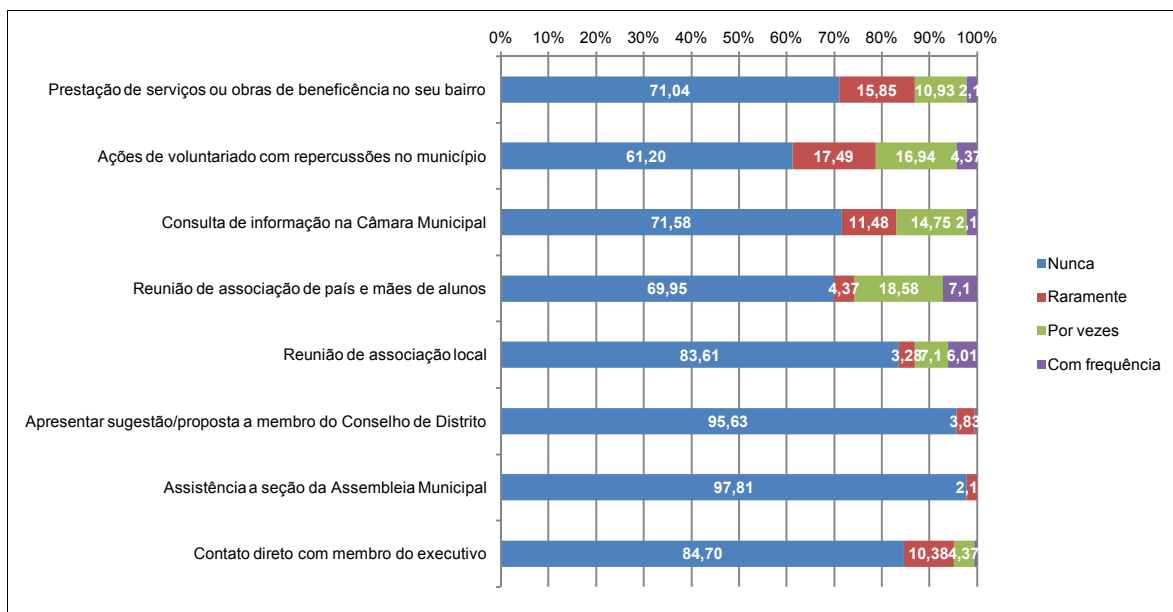


GRÁFICO 5 - Hábitos de participação em atividades/iniciativas de âmbito local (2015)

FONTE: inquérito à população (maio de 2015)

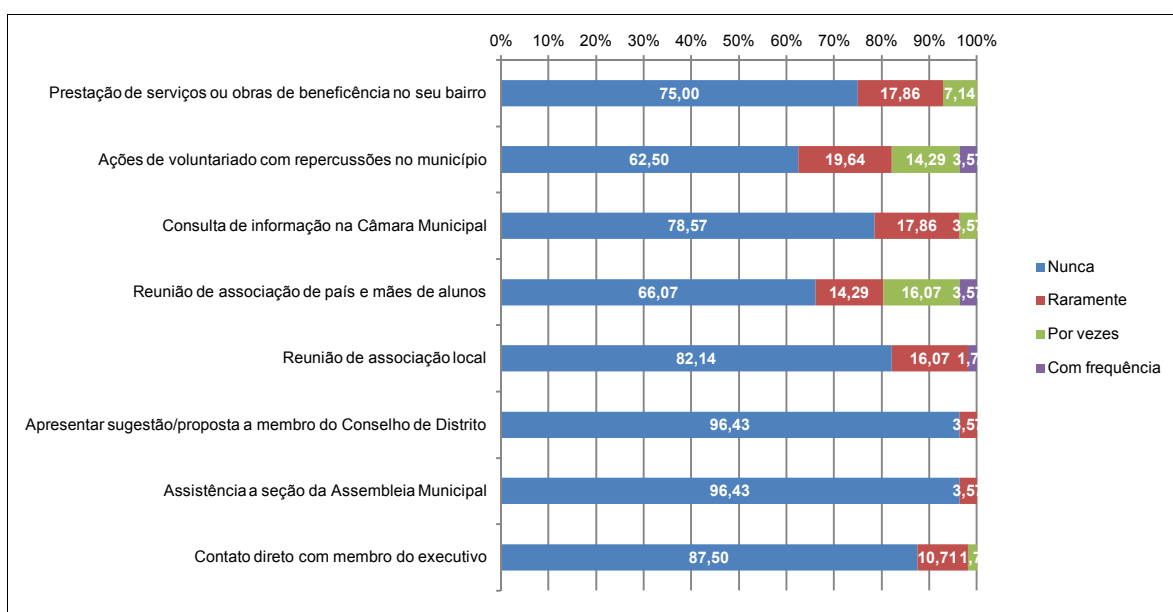


GRÁFICO 6 - Hábitos de participação em atividades/iniciativas de âmbito local (2008)

FONTE: Adaptado de COSTA (2008: 103)

ainda baixo nível de implicação cidadã, tende a privilegiar o desporto (19,11%), a prática religiosa e solidária (13,33%), os temas socioprofissionais (11,11%) e os assuntos de vizinhança/proximidade (8%)²². Evidenciável é também o facto do número daqueles que

²² Em Espanha existe um número considerável de associações de moradores/vizinhos, mas como estas têm um carácter territorial e excludente para os seus associados, as restantes, ao estarem repartidas por uma variedade de setores, acabam por permitir que uma pessoa participe (de forma ativa ou passiva) em mais de uma. As primeiras, ao serem mais coesas e fortes podem chegar a constituir plataformas para pressionar e negociar com as administrações e os decisores políticos, o que nem sempre é fácil para as associações de outras tipologias (CERNADAS, PINEDA e CHAO, 2013).

afirmaram não estarem inscritos em nenhuma associação local ter decrescido dos então 35,29% para os 28,44%, mas de antemão há que considerar que estar inscrito não significa necessariamente participar; pelo contrário, muitas vezes a dita participação resume-se ao mero pagamento de quotas. De qualquer forma, é incontestável que as associações abrem espaço ao encontro, comunicação e participação social dos indivíduos, reforçando a influência da esfera social sobre a esfera pública e facilitando o contacto com os decisores políticos, para os quais, em muitos casos, acabam por converter-se no único interlocutor válido (e por vezes até instrumentalizável ou manipulável).

Por outro lado, a realidade comprova que o sistema institucional local, além de menosprezar os mecanismos de participação direta, enfatiza ainda os sistemas de representação indireta, mais tradicionais, onde se fragmenta a participação por inúmeros níveis e estruturas administrativas que tendem a ocultar e a ignorar determinadas factos. Tal se evidencia na insuficiência participativa dada pelo *nunca* e o *raramente* das seguintes opções de resposta: assistência a sessão da Assembleia Municipal (97,81% + 2,19%), apresentar sugestão/proposta a membro do Conselho de Distrito (95,63% + 3,83%) e contacto direto com membro do executivo local (84,70% + 10,38%).

À semelhança do ordenamento jurídico português²³, em Espanha as Assembleias Municipais (*Pleno de la Corporación Local*) são o órgão de controlo e fiscalização do governo local, sendo as suas sessões públicas e existindo geralmente um período onde é permitida a intervenção do público para expor assuntos de interesse municipal. Já o executivo local (*Junta de Gobierno Local*), órgão colegial presidido por um presidente (*alcalde*) e formado por vereadores (*concejales* ou *ediles*) que asseguram a gestão e os destinos do município, em Espanha é geralmente o órgão político-administrativo menor e mais próximo dos cidadãos, embora nos concelhos de maior dimensão populacional possam existir outros geralmente denominados de distritos, semelhantes às nossas freguesias mas algo diferentes no que respeita à eleição do respetivo órgão de funcionamento (*Consejo de Distrito*).

É precisamente o que se passa em Santander onde, com a criação e consequente publicação do seu Regulamento Municipal de Participação Cidadã, foram instituídos em janeiro de 2008 os *Consejos de Distrito* como “órgão de participação, consulta, informação, controlo e de propostas para a gestão municipal, sem personalidade jurídica própria, que permitem a participação dos cidadãos, coletivos e entidades de um mesmo bairro ou território na cogestão dos serviços municipais” (SG-STR, 2007). Mesmo não sendo algo

²³ Referimo-nos à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico. Já no que se refere à legislação espanhola que norteia a organização, composição e funcionamento das autarquias locais, já mencionada no ponto 3.3 deste trabalho, considerámos aqui a Lei n.º 7/1985 (*Bases del Régimen Local*) e a Lei n.º 57/2003 (*Medidas para la modernización del gobierno local*). Como referência bibliográfica direta sugerimos: AR (2013), JE (1985b) e JE (2003).

novo, aliás, apenas veio tardiamente dar cumprimento legal à Lei n.º 57/2003 de Modernização do Governo Local (JE, 2003), no próprio ano da sua criação conseguimos registar algumas opiniões favoráveis e o consequente desejo em participar. Certo é que, passados estes anos, a opção de resposta “apresentar sugestão/proposta a membros do *Consejo de Distrito*” mantem-se altamente residual, com apenas 0,55% dos inquiridos a afirmar que o faz *com frequência*.

Apesar de se assumir como elemento básico para a consciencialização das problemáticas do próprio distrito e, numa perspetiva mais alargada, da cidade, cremos que o seu insucesso reside na própria maneira como foi instituído, pois se por um lado até nos parece ajustada a descentralização territorial assente em quatro distritos (figura 8), a sua operacionalização parece-nos votada ao fracasso. Cada *Consejo de Distrito* é composto por três membros que presidem, escolhidos de entre o executivo, e por um número predeterminado de vogais, um por cada grupo político com assento na Câmara Municipal e até dez representantes das associações, inicialmente propostos entre todas as associações de um mesmo distrito e posteriormente designados pela Assembleia Municipal. Com isto, a consulta e a deliberação entre cidadãos restringe-se ao mínimo desejável, ficando-se em grande parte dos casos apenas pela opinião pessoal dos representantes do tecido associativo do distrito, sendo muito difícil chegar a esses lugares por parte do cidadão comum ou não associado.

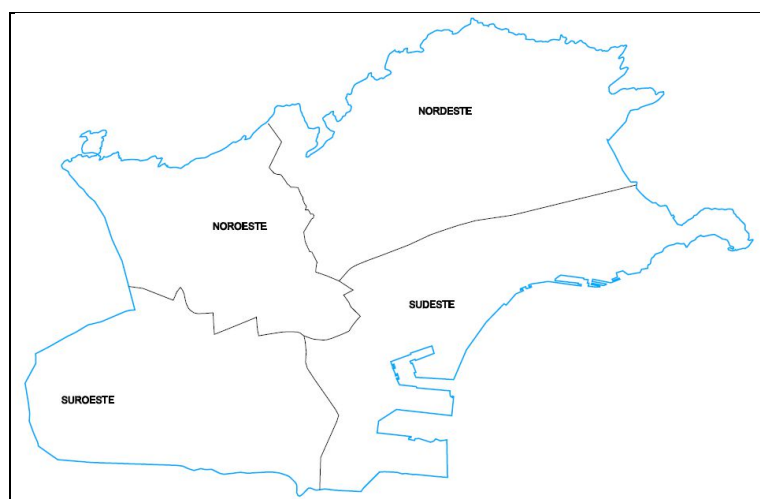


FIGURA 8 - Os quatro distritos de Santander

FONTE: SG-STR (2007)

Santander personifica, de facto, o que ocorre em grande parte das cidades médias espanholas, ou seja, primeiro recorre-se à aprovação de um Regulamento Municipal de Participação Cidadã para, ato seguido, instrumentalizá-lo através do associativismo local e de Conselhos. A participação formal individual vê assim a sua margem reduzida ao

mínimo... O problema é que, ao contrário do que já acontece noutras paragens, autoridades e população parecem ainda não ter descoberto outras formas de participação, mais abrangentes e plurais, que permitam formular e implementar políticas públicas. Observa-se antes uma certa resignação e algum desencanto, sendo que muitas das vezes os cidadãos não utilizam os mecanismos participativos existentes porque não admitem ainda de forma suficiente que, apesar de incerto, podem moldar e construir o seu futuro.

7.4 - INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO: O ILUSTRE (DES)CONHECIDO

O avultar da participação por parte da população local, patenteado na frequência e na intensidade com que é manifestada, é corroborado por outro dado digno de nota: o conhecimento cada vez mais avançado dos diversos instrumentos de participação cidadã (gráfico 7). Desde logo, tal é manifesto pelo importante decréscimo do número de cidadãos que afirmaram desconhecer qualquer dos instrumentos implementados em Espanha, dos 20,48% para os presentes 7,94%. Isso deve-se principalmente ao conhecimento de mecanismos como os inquéritos (45,24%), os Orçamentos Participativos (14,68%), as assembleias ou conselhos territoriais/de distrito (2,78%) e outros (1,98%).

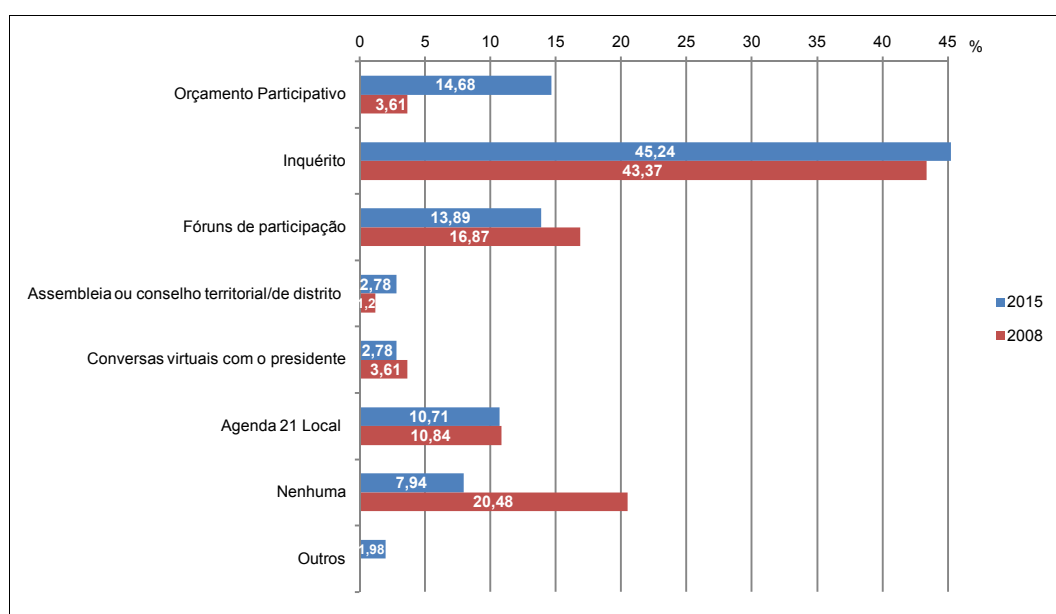


GRÁFICO 7 - Conhecimento sobre instrumentos de participação pública (2015 e 2008)

FONTE: inquérito à população (maio de 2015) e COSTA (2008)

No caso da resposta “outros”, todas os respondentes referiram-nos os Planos Estratégicos Territoriais pelo facto do *Ayuntamiento* local (o mesmo que Câmara Municipal) ter desenvolvido um processo desta natureza entre 2010 e 2012. Durante esse período tratou-se de definir a visão de futuro a alcançar pelo município em 2020, os eixos estratégicos e os programas e projetos mais relevantes. Afirma-se como um dos “primeiros planos estratégicos de segunda geração impulsionados em Espanha, e o primeiro elaborado em plena crise económica (...), centrando-se de maneira especial nos processos de colaboração e na procura de compromissos de ação, para proporcionar à cidade uma estratégia partilhada entre os principais atores urbanos, uma maior e melhor dinâmica de cooperação pública e privada, e um enfoque da participação cidadã centrada no compromisso cívico da cidadania” (PESANT, 2012).

Com base num diagnóstico realizado através de um inquérito a cinco centenas de habitantes, centrado no sentimento de identificação com a cidade, na percepção do momento atual e na perspetiva de futuro para o município, e posteriormente num conjunto de três dezenas de entrevistas exploratórias aos representantes das principais instituições locais, no intuito de conhecer a visão da situação atual e aprofundar o ponto de vista de cada setor representado, foi elaborado um documento com as principais conclusões e um avanço dos reptos e propostas futuras. Com base no mesmo realizaram-se (apenas!) dois fóruns de participação²⁴ que, através da deliberação e priorização, levaram à definição de cinco eixos estratégicos²⁵ e de uma centena de projetos. Dos efeitos positivos desta experiência, além de se ter conseguido aliar diversos instrumentos de participação, concluiu-se que existe “um elevado sentimento de pertença e apego à cidade que pode favorecer o compromisso cívico da cidadania na construção do futuro de Santander” (PESANT, 2010). A esse facto, e pela circunstância de todas as forças políticas terem acompanhado e aprovado o Plano por unanimidade, diríamos que os alicerces para a construção de um Orçamento Participativo poderão ter sido finalmente lançados, mais a mais quando se constata que o conhecimento deste instrumento mais do que triplicou.

Refira-se que as assembleias ou conselhos territoriais, que em Santander se rotulam de *Consejos de Distrito*, parecem efetivamente estar algo subaproveitados, pois mesmo tendo em conta a progressão de 130,56% quanto ao seu conhecimento, vimos anteriormente que o crescimento da sua participação foi bastante limitado. Poderia ver-se como mais estranha a redução do conhecimento da Agenda 21 Local de 10,84% para 10,71%, no entanto, se em 2008 apenas conseguimos confirmar que a sua aplicação no município remonta a 2003, chegando-se a desenvolver um diagnóstico prévio de sustentabilidade (CIMA, 2005), desde então não foi produzida nem disponibilizada mais informação. O que aparentemente denota que este instrumento esteve desde o início “predestinado” ao insucesso.

²⁴ O conhecimento deste instrumento foi dos que mais caiu (17,66%), tendo passado 16,87% para os 13,89%.

²⁵ (Eixo I) Cidade intermédia vertebradora do sistema de cidades do Cantábrio e do Arco Atlântico Europeu; (Eixo II) Cidade na qual predomina a economia do conhecimento e da inovação produtiva; (Eixo III) Cidade criativa e geradora de talento; (Eixo IV) Cidade de compromisso com a cidadania e socialmente coesa; (Eixo V) Cidade sustentável, aberta e acessível (PESANT, 2012).

7.5 - UM ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM SANTANDER?

Conhecidas as principais características sociodemográficas da amostra inquirida, os hábitos de participação e o conhecimento que as pessoas têm dos diversos instrumentos de participação pública, através de uma questão clara e ausente de ambiguidade, procurou-se averiguar a abertura da população a participar num processo participativo que permita intervir diretamente na definição das prioridades orçamentais anuais do seu município. Devido ao desconhecimento generalizado sobre o tema optou-se por não se mencionar diretamente a expressão “Orçamento Participativo”, tendo-se tido igualmente o cuidado de não usar outros termos, juízos de valor e/ou conotações diversas que pudessem modificar o sentido da questão e das próprias respostas e motivações.

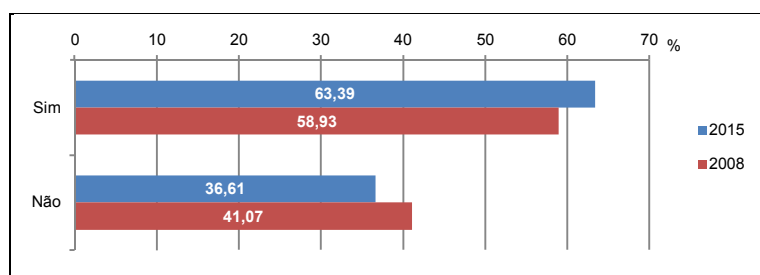


GRÁFICO 8 - Um Orçamento Participativo em Santander? (2015 e 2008)

FONTE: inquérito à população (maio de 2015) e COSTA (2008)

Desde logo os resultados obtidos são algo surpreendentes, pois se em 2008 a percentagem dos cidadãos possivelmente interessados num Orçamento Participativo era de 58,93%, nos dias de hoje essa cifra situa-se em 63,39% (gráfico 8). Cremos que esse crescimento algo expressivo (7,57%) se deve a algumas das constatações avançadas no ponto 7.3, mas estamos perfeitamente conscientes que esses valores se reduzirão consideravelmente na eventualidade de um processo desta natureza vir a ter lugar. A esse respeito convém não esquecer que a participação média em Espanha é de 3,5%, valor esse que tende a incrementar-se até aos 15-20% na razão inversamente proporcional ao tamanho dos municípios (GÓMEZ, 2014; SINTOMER e GANUZA, 2011; COMAS, 2010).

Como se constata no gráfico 9, as motivações por detrás dessas intenções são: a possibilidade de conferir maior transparência à gestão municipal (19,25%), o facto de permitir identificar os problemas que afetam a população local (16,67%), a hipótese de tornar a gestão municipal mais eficiente (11,49%), o permitir democratizar o processo de decisão (10,34%) e a oportunidade de dar opinião sobre as prioridades de investimento no município (9,48%). Todas essas opções de resposta viram aumentar a sua representação, em especial a primeira, que cresceu 46,62%, certamente pela influência direta dos

sucessivos casos de corrupção que são revelados quase diariamente pela comunicação social e que não têm passado imunes à sociedade espanhola. Notório também o facto de quatro das cinco principais motivações serem semelhantes às registadas em 2008, ainda que alguma tenha mudado de posição hierárquica, representado de modo agregado mais de metade das respostas.

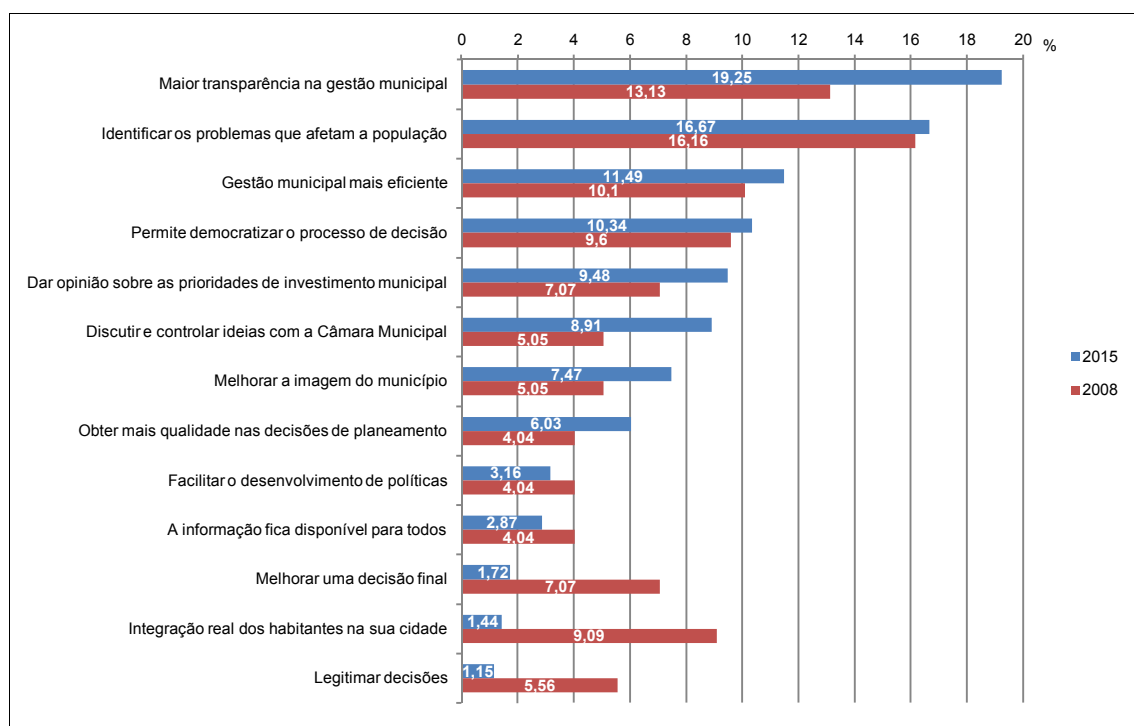


GRÁFICO 9 - Fundamentos para a participação num Orçamento Participativo (2015 e 2008)

FONTE: inquérito à população (maio de 2015) e COSTA (2008)

Num hipotético cenário de Orçamento Participativo a população participante tenderia a realizar as suas propostas na área da cultura e desporto (16,95%), rede viária, acessibilidade e transportes (12,93%) e serviços sociais (10,63%), o que acaba por revelar as maiores necessidades dos santanderinos e por refletir a hegemonia do associativismo local centrado no desporto e na beneficência (gráfico 10). Vemos como curioso o facto da saúde e da educação terem reduzido a sua influência, respetivamente em 19,40% e 25%, o que pode representar uma maior consciencialização da população para as reduzidas competências municipais naqueles setores, habitualmente asseguradas pela administração regional. Os inquiridos que usariam este instrumento de participação como mecanismo de resolução de problemas pessoais continua insignificante (1,72%), o que constitui um bom ponto de partida para que a qualidade deliberativa das assembleias venha a ser uma realidade consumada.

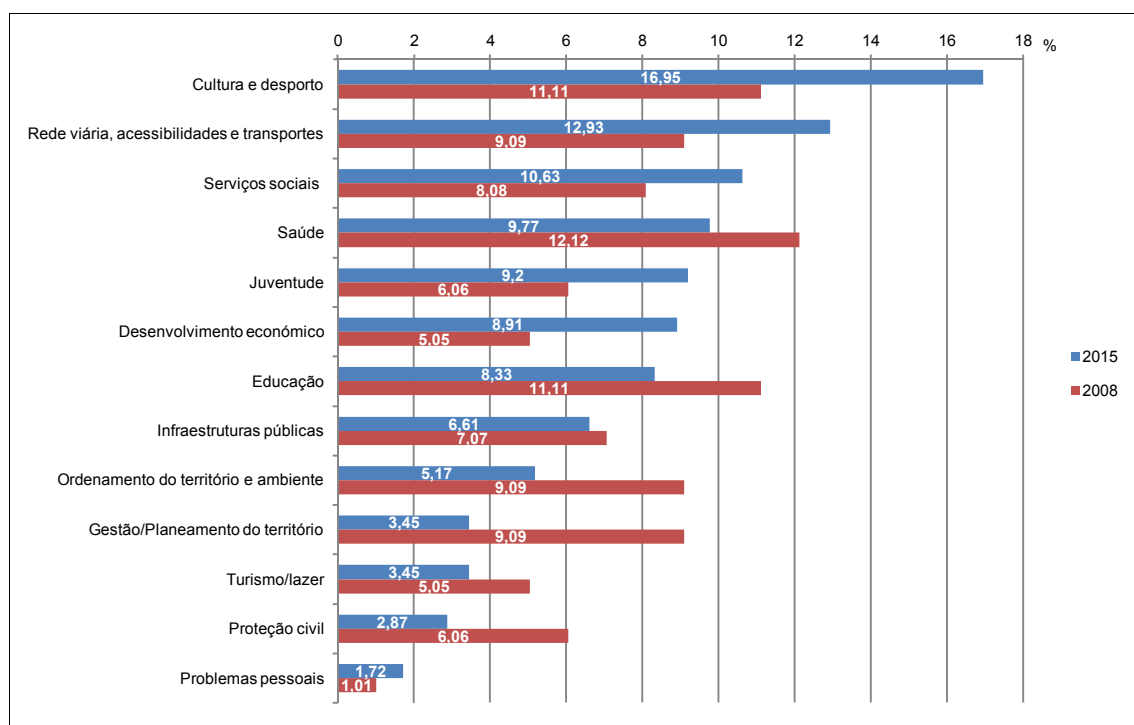


GRÁFICO 10 - Enquadramento setorial das propostas num hipotético cenário de Orçamento Participativo (2015 e 2008)

FONTE: inquérito à população (maio de 2015) e COSTA (2008)

Já a percentagem de cidadãos não interessados num Orçamento Participativo decresceu até 36,61%, essencialmente devido a três motivações (gráfico 11): falta de tempo para participar (23,88%), falta de motivação/sensibilidade (18,41%) e falta de informação (13,43%). Como denominador comum fica patente que todas elas são justificações de índole pessoal, representando durante o período em estudo valores acumulados sempre superiores aos 53%, o que poderá dever-se ao crescente individualismo das pessoas, com um certo desenraizamento social e cultural de parte considerável da população, a não ser que as políticas públicas e as atuações colidam diretamente com interesses particulares muito precisos.

Dos dados apurados é perceptível que existe uma satisfação aparente com o trabalho desenvolvido pelo executivo local do *Partido Popular*, que iniciou mandato em 2007 e sempre com maiorias absolutas (51,94% em 2007 e com 56,24% em 2011). Só assim se compreende que os seguintes indicadores tenham cumulativamente reduzido consideravelmente o seu contributo relativo (de 23,18% para 14,93%): falta de resposta das autoridades (6,97%), incompetência da Câmara Municipal (6,47%) e acesso limitado a documentação, estudos e serviços (1,49%).

Analisando a componente administrativa é perceptível o receio da população em que o Orçamento Participativo seja algo burocrático (4,98%), que a linguagem utilizada seja demasiado hermética (4,48%) e o eventual custo financeiro da sua execução (3,48%). Todas estas respostas incrementaram o seu peso, pois se antes representavam 8,7% das

preocupações, hoje situa-se já nos 12,94%. À componente administrativa é reconhecido como vantajoso que se alie uma componente política com capacidade de visão, com uma atitude aberta frente à participação e que seja capaz de valorizar os diferentes contributos recebidos (FRANCÉS e CARRILLO, 2008). Mas essas declarações de boas intenções são ainda algo que a população tende a suspeitar, motivo de alarme para 8,46% dos que declararam não estar interessados num Orçamento Participativo por considerarem não existir vontade política.

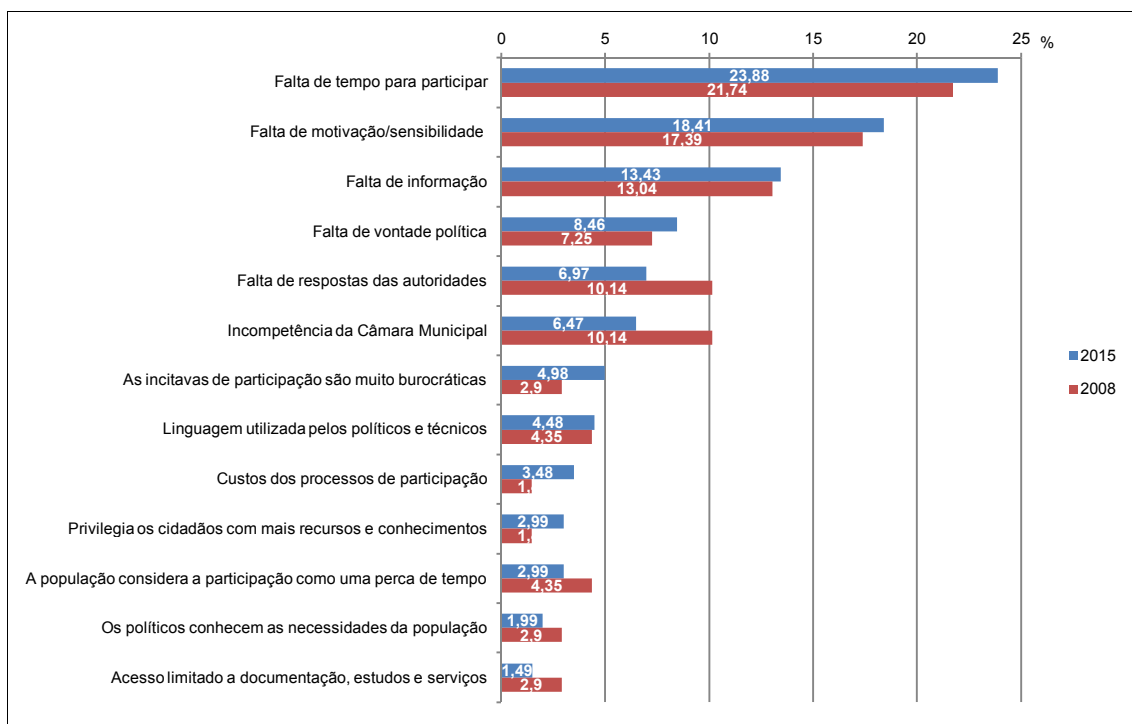


GRÁFICO 11 - Causas para a não adesão a um Orçamento Participativo (2015 e 2008)

FONTE: inquérito à população (maio de 2015) e COSTA (2008)

Do exposto, parece evidente a urgência em aumentar a funcionalidade das formas de participação pública em Santander, o que pode parecer difícil, pois para além da oportunidade política, o envolvimento da comunidade requer uma vontade de participação ativa e a programação de estratégias informativas e formativas que precisam de ser apoiadas por uma gestão institucional empenhada. Veremos seguidamente o ponto de vista da administração local e dos decisores políticos e em que medida a sua abertura e comprometimento poderiam favorecer a implementação de um Orçamento Participativo.

8. OPORTUNIDADE POLÍTICA E DE GESTÃO MUNICIPAL

8.1 - DA INCIPIÊNCIA À OBSOLESCÊNCIA DO QUADRO JURÍDICO DA PARTICIPAÇÃO PÚBLICA: O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO SOLUÇÃO?

Ao abrir e estabelecer mecanismos formais para a deliberação e decisão de políticas públicas, a aprovação de um regulamento de participação pública é visto como um compromisso institucional e como um indicador que permite constatar o empenho e o grau de abertura das autoridades municipais para implicar a cidadania. Em Espanha a criação da maioria dos regulamentos obedece, pois, tanto a um interesse por canalizar a participação como ao próprio ímpeto posto no desenvolvimento de normativos legais derivados da Lei de Bases do Regime Local (JE, 1985b) ou, no caso dos regulamentos aprovados ou modificados nos últimos anos, à obrigação que têm as grandes cidades de aprová-los como consequência da Lei de Modernização do Governo Local (JE, 2003), ambas já referenciadas ao longo deste trabalho.

Precisamente desta última evidência deriva o atual Regulamento Municipal de Participação Cidadã de Santander, publicado em maio de 2007 (SG-STR, 2007). Do seu preâmbulo comprova-se que se teve como base o princípio da participação dos cidadãos nos assuntos públicos, tal como reconhece a Carta Europeia de Autonomia Local (CE, 1985), a lei fundamental da nação (CG, 1978) e as orientações dadas pelas Leis supracitadas. Foram igualmente tidas em consideração as orientações e os critérios então seguidos pela Federação Espanhola de Municípios e Províncias, que em 2009 viriam a nortear o Código de Boa Governação Local (FEMP, 2009)²⁶, onde, entre diversas medidas atinentes à melhoria da gestão, transparência e qualidade democrática, foi assumido o compromisso com a democracia participativa e com a criação de instrumentos concretos para o seu fomento, conferindo-se desde logo especial ênfase aos Orçamentos Participativos.

Com o objetivo de “regular os meios, formas e procedimentos de informação” e de “definir os canais de participação dos cidadãos nos assuntos públicos de competência municipal, favorecendo a implicação e intervenção cidadã na melhoria do município”, são 95 os artigos que regem os direitos dos cidadãos, o associativismo, o voluntariado e os órgãos e as formas, mecanismos e medidas de promoção e desenvolvimento da participação. Entre os direitos apresentados destacam-se os de informação, de petição, de participação nas Assembleias Municipais, de iniciativa popular, de consulta popular e de proposta, sugestão

²⁶ Em virtude de uma moção apresentada pela oposição socialista em novembro de 2012, Santander acabou por ser dos primeiros municípios a ratificá-lo. Desde 2013 dá-se a particularidade de o alcaide local (Dr. Íñigo Joaquín de la Serna Hernáiz) presidir também a Federação Espanhola de Municípios e Províncias; a partir de dezembro do ano em curso presidirá também o Conselho dos Municípios e Regiões da Europa.

ou reclamação. No que se refere aos órgãos de participação a grande “novidade” foram os já mencionados *Consejos de Distrito*, contemplando-se ainda a possibilidade de criar Conselhos de cariz setorial (dedicados à infância e à juventude) e outros mais amplos e aglutinadores da realidade local (Conselho Social e de Sustentabilidade da Cidade de Santander), mas sempre numa perspetiva mais informativa e consultiva do que deliberativa. Os artigos finais, bastante genéricos e com o desígnio de incentivar a participação, admitem a possibilidade de se virem a adotar outros instrumentos de participação, mencionando-se a Agenda 21 Local, Planos Estratégicos, fóruns de participação e inquéritos. Verdade seja dita, todos eles estão hoje presentes em Santander, ainda que com níveis de desenvolvimento bastante discutíveis, pela sua descontinuidade temporal e pela ausência de complementaridade.

Da inquirição realizada aos dirigentes da administração local resulta evidente que o quadro jurídico nacional e local na área da participação pública não tem permitido os objetivos almejados, algo que se tem repercutido no enorme decréscimo (39,06%) de opiniões que atestavam a sua suficiência, agora claramente mais pessimistas (33,33% creem ser insuficiente e 12,50% ser muito desajustada). Os otimistas são também cada vez menos, apenas 16,67% consideram-no como satisfatório, o que acaba por influir nas perspetivas quanto ao futuro, em que apenas ¼ dos dirigentes acredita que se venha a ampliar o âmbito legal de atuação (gráficos 12 e 13).

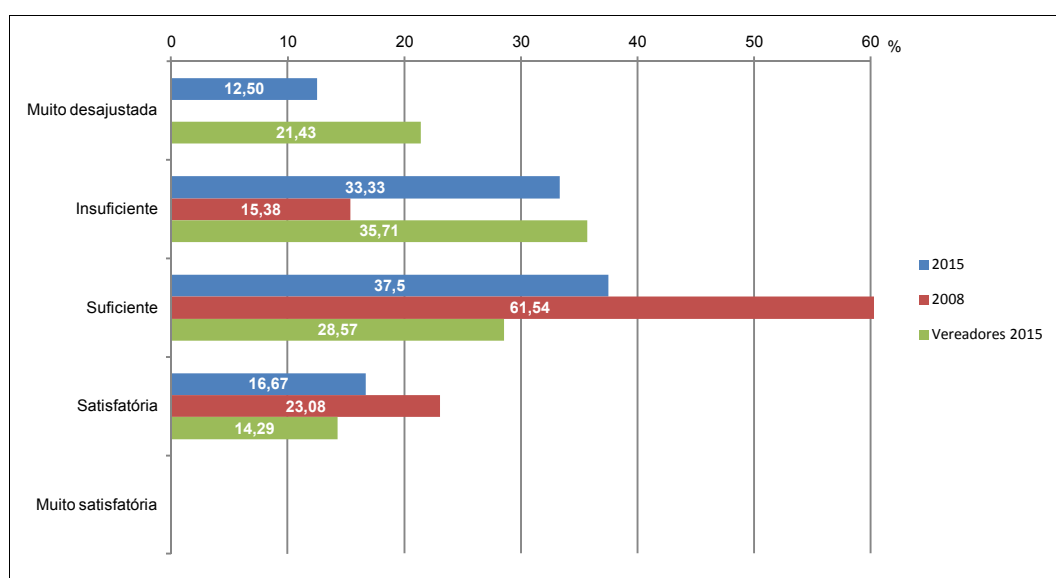


GRÁFICO 12 - Percepção sobre a legislação vigente na área da participação pública (2015 e 2008)

FONTE: inquérito aos dirigentes da administração local/representantes políticos (maio de 2015) e COSTA (2008)

Do lado das autoridades políticas, na maioria das vezes as únicas entidades soberanas para desencadear todo um processo de mudança, as perspetivas tendem a ser inclusivamente algo mais negativistas que do ponto vista dos dirigentes administrativos, algo

que se poderá explicar pela necessidade de mostrar e fazer oposição política ao executivo no poder. Estão assim em maioria os que vêm o atual quadro legal como muito desajustado (21,43%) ou insuficiente (35,71%), face aos que o consideram como suficiente (28,57%) ou satisfatório (14,29%). Mas as perspetivas futuras são aqui mais esperançosas, algo que num primeiro momento se constatou pelo facto de 42,86% dos vereadores acreditarem em alterações que permitam aumentar o âmbito de atuação e a eficácia legal em matéria de participação, tendo-se posteriormente corroborado com as entrevistas realizadas que existem fortes indícios que tal venha a suceder num futuro próximo.

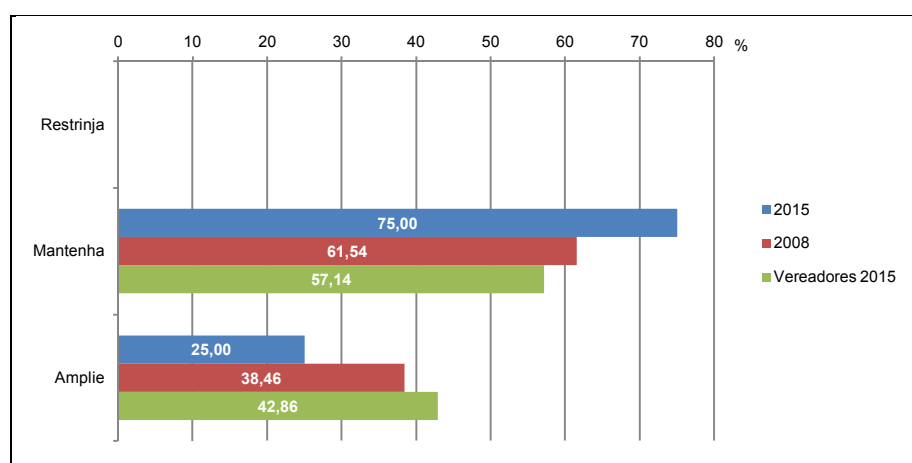


GRÁFICO 13 - Expetativas sobre a legislação vigente na área da participação pública (2015 e 2008)

FONTE: inquérito aos dirigentes da administração local/representantes políticos (maio de 2015) e COSTA (2008)

Dada a proximidade de eleições municipais e regionais aquando do nosso trabalho de campo, já que se realizaram a 24 de maio de 2015, mais do que discursos eleitoralistas ou da consciencialização para a sua necessidade, descobrimos que tal decorre de diretrizes nacionais introduzidas pela Lei n.º 19/2013, de 9 de dezembro, que impõe um prazo de dois anos para a sua transposição e adaptação pelos Governos Regionais e, por arrasto, ao nível municipal. A dita lei tem como objetivo “ampliar e reforçar a transparência da atividade pública, regular e garantir o direito de acesso à informação e estabelecer as obrigações de bom governo que devem cumprir os responsáveis públicos, assim como as consequências derivadas do seu incumprimento” (JE, 2013). De igual modo, incita-se à participação cidadã, devendo as Administrações Regionais fomentar o direito dos cidadãos a formular sugestões, observações, reclamações e queixas em relação à prestação dos serviços públicos, assim como a ser consultados sobre o grau de satisfação com os mesmos. Na prática, quando desenvolvida e adaptada pelo Governo da Cantábria, a transparência e a participação passaram a guiar a atuação das administrações, traduzindo-se em direitos concretos para os cidadãos e em obrigações específicas para as Administrações, assim como em

instrumentos que permitam ter um melhor conhecimento sobre as instituições públicas e exercer um controlo mais severo sobre o processo de decisão das políticas públicas.

Perante realidades que mudam continuamente e que dão lugar ao surgimento de novas formas de participação, é manifesto que os normativos jurídico-legais têm que se adaptar, não se devendo porém descurar a vontade política para a sua implementação e reforço, a própria usabilidade e a necessidade de ajuste permanente. Do conjunto de inquéritos e entrevistas realizados, concluímos que o atual Regulamento Municipal de Participação Cidadã encontra-se algo obsoleto e desajustado, sendo portanto necessário introduzir algumas mudanças estruturais e outras que não fechem a porta a toda a panóplia de instrumentos de participação atualmente conhecidos, isto sob pena de o mesmo continuar a funcionar apenas como elemento institucionalizador do associativismo e dos conselhos consultivos locais e, portanto, dissuasor da própria participação individual dos cidadãos.

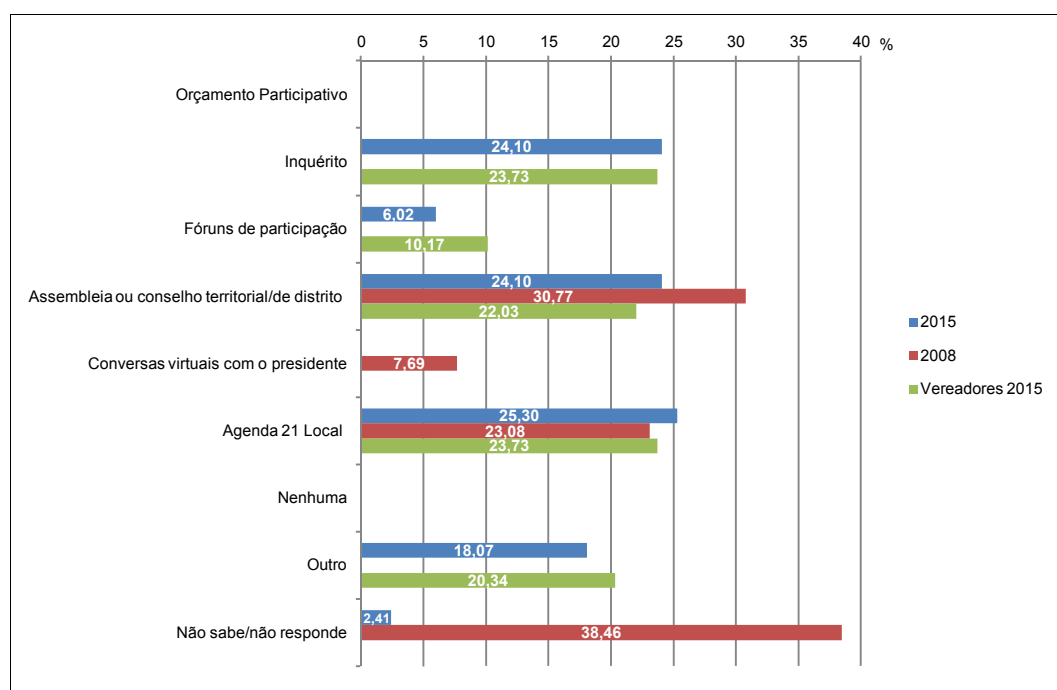


GRÁFICO 14 - Conhecimento sobre os instrumentos de participação pública existentes em Santander (2015 e 2008)

FONTE: inquérito aos dirigentes da administração local/representantes políticos (maio de 2015) e COSTA (2008)

Nesse âmbito os Orçamentos Participativos, como temos visto, apresentam-se na linha da frente com propostas democratizadoras e de inovação socioterritorial. É igualmente o que pensam 33,33% das chefias dos serviços da administração local e 50% das edilidades. Mas antes de irmos a esses números, é importante salientar o facto de existir um conhecimento generalizado das práticas participativas desenvolvidas em Santander, algo que não se tinha verificado de todo no inquérito aplicado em 2008 e que desde logo deixa antever uma maior abertura e predisposição para a implementação de outras. Hoje são apenas 2,41% os

respondentes que afirmam desconhecer que no município se desenvolve qualquer dos instrumentos participativos anteriormente definidos no ponto 3.3, sendo a Agenda 21 Local a mais (re)conhecida (25,30%), seguindo-se os Conselhos de Distrito e os inquéritos (24,10% cada) e os fóruns de participação (6,02%). A opção “outros” obteve uma representatividade de 18,07%, tendo aí sido sempre referenciado o Plano Estratégico do município e todo o processo de participação desenvolvido, entre 2010 e 2012, em redor da sua elaboração, algo que nos deixa vaticinar sobre o bom sucesso da iniciativa e sobre as aprendizagens democráticas vivenciadas entre autoridades municipais e as forças da cidadania (gráfico 14).

O grau de conhecimento revelado pelos vereadores é bastante semelhante e positivo, existindo apenas ligeiras variações: Agenda 21 Local e inquéritos (23,73% cada), Conselhos de Distrito (22,03%), Plano Estratégico (20,34%) e fóruns de participação (10,17%). Aquando da realização das entrevistas exploratórias foi-nos confirmado que a Agenda 21 Local e os *Consejos de Distrito* têm sido amplamente negligenciados, tendo-se no entanto conseguido integrar alguns contributos do primeiro no Plano Estratégico de Santander 2010-2020 (PESANT, 2012), enquanto os segundos têm sido persistentemente rotulados como uma experiência nefasta, pela escassa informação e difusão e por não se conseguir cumprir com o regulamentarmente instituído. Em teoria deveriam reunir-se anualmente pelo menos três vezes e renovarem-se a cada quatro anos, mas ainda há casos (distritos de Nordeste e Sudeste da figura 8) em que depois de se constituírem nada mais sucedeu.

Ficamos ainda a conhecer a existência de um pseudo-Orçamento Participativo, nomeadamente através de uma ferramenta disponibilizada na página da internet do município²⁷ que permite aos cidadãos apresentarem as suas sugestões em diversas áreas, havendo uma dedicada aos *Presupuestos Locales* que convida a apresentar propostas diretamente aos dirigentes municipais para, depois de devidamente equacionadas, eventualmente se incluírem no Orçamento do ano vindouro. Questionando-se sobre a efetividade de tal medida, invocando-se o facto de a experiência ter pouco mais de um ano de existência, foi-nos transmitido que por enquanto não existem resultados concretos sobre os resultados alcançados.

Chamados a prognosticar sobre o futuro, aí sim, as opiniões entre responsáveis técnicos e políticos são algo mais divergentes (gráfico 15). Desde logo o alheamento quanto à necessidade de novas experiências participativas é maior da parte administrativa (41,67%) do que da política (21,43%), algo compreensível pela necessidade de disputa política e pela inerência das próprias competências e responsabilidades dos cargos. Por outro lado, o Orçamento Participativo acolhe a maior aceitação por parte ambos, respetivamente 33,33% e 50%, algo extremamente relevante tendo em conta que a iniciativa política é, como temos

²⁷ Disponível (pelo menos até julho de 2015) em:

<http://portal.ayto-santander.es/portal/page/portal/inet_santander/ayuntamiento/presupuestos/participa>.

visto, primordial para a implementação de qualquer processo de natureza participativa. A opção “outros” foi manifestada por dois dirigentes (8,33%) e por três dos vereadores (21,43%), os primeiros sugerindo a implementação dos denominados *Jurados Ciudadanos* e do lado político, neste caso fruto das respostas de vereadores da mesma força política da oposição (centristas de carácter regionalista), propondo o desenvolvimento de um autoproclamado “Plano Estratégico de Participação Cidadã” como medida para que todas as iniciativas participativas sejam pensadas de maneira unitária e transversal a todos os departamentos municipais. Esse Plano, no intuito de implicar diretamente os santanderinos com o governo municipal, de fomentar o exercício de uma cidadania ativa e de alargar a participação cidadã aos processos de adoção de políticas públicas e de gestão da cidade, contemplaria ainda a possibilidade de as associações poderem apresentar moções na Assembleia Municipal, que uma parte do orçamento fosse participado, que se constituíssem fóruns cívicos permanentes de deliberação sobre assuntos públicos, além de outras medidas de consciencialização e de estímulo ao associativismo.

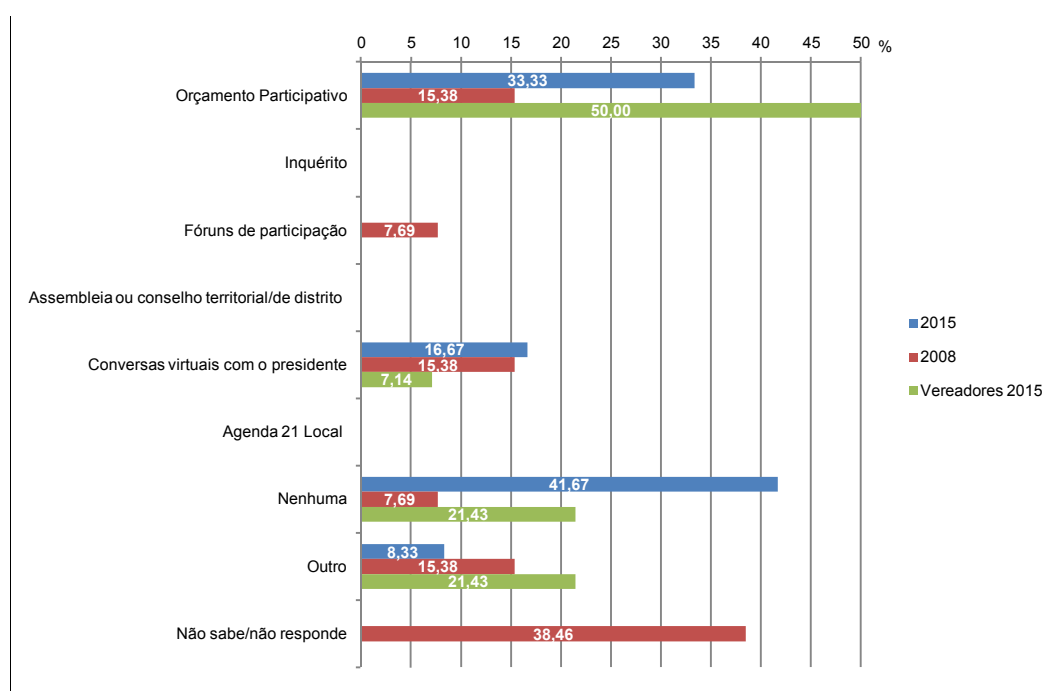


GRÁFICO 15 - O possível futuro dos instrumentos de participação pública em Santander (2015 e 2008)

FONTE: inquérito aos dirigentes da administração local/representantes políticos (maio de 2015) e COSTA (2008)

No entanto, estes resultados têm que ser observados com a devida cautela, essencialmente tendo em conta a possibilidade de o Orçamento Participativo ser usado como arma ou reivindicação política, tanto mais em tempo de eleições. Alertados por tais factuaisidades, foi algo que tentámos despistar no decurso das nossas entrevistas, até porque desde 2006 a imprensa local tem noticiado algumas opiniões favoráveis ao

Orçamento Participativo, principalmente vinculadas às forças políticas regionalistas ou de esquerda. Efetivamente essa relação pode ser estabelecida, mas se em 2007 e 2011 os discursos pré-eleitoristas apologistas do aprofundamento ou do reforço da democracia participativa – numa perspectiva inclusiva, equitativa e sustentável – eram tendencialmente coisa de progressistas e socialistas, algo repudiados por alguns dos mais conservadores da direita, presentemente o paradigma é claramente outro. Todos coincidem em que a inflexão deu-se com os acontecimentos despoletados com o 15 de maio de 2011, sendo agora os discursos algo convergentes, apesar de ainda se denotar alguma reserva por parte do centro-direita, espectro político que tem liderado os destinos de Santander desde 1979, aquando das primeiras eleições municipais em democracia.

8.2 - DA AUTONOMIZAÇÃO À PROGRESSIVA COMPLEMENTARIDADE NA ORGANIZAÇÃO E FINANCIAMENTO DOS PROCESSOS PARTICIPATIVOS LOCAIS

Trabalhar para e com as pessoas exige que as instituições abram o caminho a uma organização distinta, mais relacional, onde as pessoas sejam o centro da ação, se lhes reconheça o direito a serem sujeitos ativos na construção coletiva do seu município e que a administração local, habituada a operar na segurança da sua teia burocrática e hierárquica, se oriente de maneira horizontal e interdependente. Desde que se desencadeia um processo participativo, a necessidade de informação e de comunicação é uma constante, é necessário uma certa coordenação interna entre os diferentes departamentos para se conseguir dar resposta às diferentes solicitações e tem que se habilitar procedimentos que permitam valorar as propostas vindas da cidadania. Quem deve então promover e desenvolver toda a dinâmica participativa local? De onde devem provir os recursos financeiros (ou outros)? Em que fase deve a população intervir? Chegados a este ponto, foi precisamente o que procurámos descortinar.

Tendo-se acrescentado outras opções de resposta que no inquérito anteriormente realizado às chefias não estavam diretamente contempladas (*associações de moradores; associações de outra natureza; organizações não-governamentais ou fundações*), as opiniões sobre quem deveria conduzir o processo organizativo refletem alguma discordância entre chefias e políticos. Uma esmagadora maioria dos primeiros acreditam que deveria ser liderado pela própria administração local, valor esse que se incrementou dos 84,62% registados em 2008 para os atuais 91,67%, e uma pequena minoria (8,33%) preferiria que o mesmo fosse realizado em conjunto entre esta e outra entidade pública, seja ela de âmbito local e/ou regional. Entre vereadores, centrando também as suas escolhas nas mesmas opções, as respetivas distribuições relativas são de 57,14% e de 42,86% (gráfico 16).

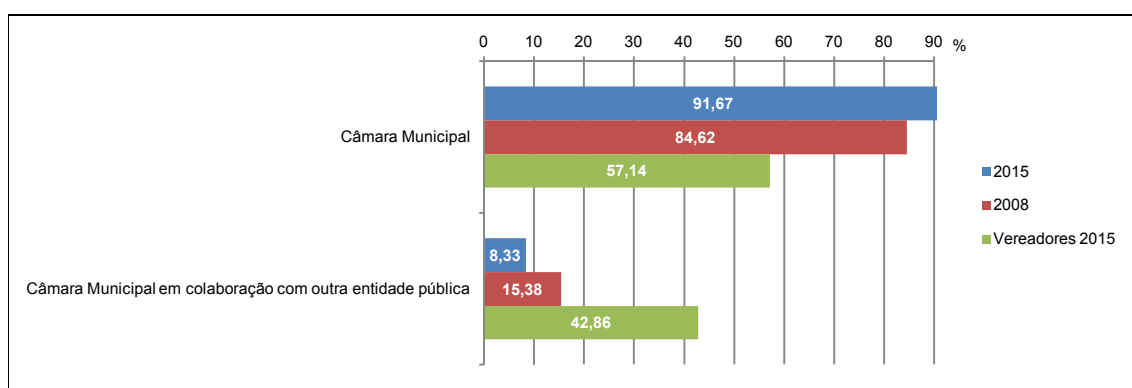


GRÁFICO 16 - Possíveis impulsionadores e organizadores dos processos participativos (2015 e 2008)

FONTE: inquérito aos dirigentes da administração local/representantes políticos (maio de 2015) e COSTA (2008)

Porquê tais diferenças? Tendencialmente, de início, a participação cidadã é vista como uma novidade negativa por partes dos técnicos municipais, como uma invenção política ou como mais uma promessa eleitoralista. Vários podem ser os motivos para a desconfiança, tais como o ténue impulso e apoio político, a ausência de informação clara, a incerteza perante a eficácia de ditos mecanismos, a interferência com os procedimentos instituídos, a exposição ao público, a falta de tempo, entre outros. Logicamente essa resistência não é só resultado do desconhecimento ou do medo, senão também da dificuldade em perceber os reais benefícios da participação, mas uma vez superados todos esses condicionalismos, quanto mais não seja para assegurar a manutenção do estatuto socioprofissional, as propostas dos cidadãos acabam por ser acolhidas com bons olhos e até como meio de pressionar a classe política no sentido de acelerar trâmites, contratações e a própria formulação ou renovação de políticas. Daí a prevalência das chefias que encaram positivamente o facto dos instrumentos de participação serem orientados e geridos pela própria administração local, mesmo reconhecendo a necessidade de adaptar a estrutura preexistente.

Na mesma instituição municipal passaram a coexistir distintos sistemas de controlo e de autoridade desde os níveis dirigentes, assim como diferentes solicitações aos funcionários adstritos às várias divisões e inúmeros procedimentos de atenção e relação com os cidadãos. Justamente por este facto surgem algumas das renitências reveladas pelos vereadores locais inquiridos e entrevistados, dado que a complexidade institucional, ao ver-se aumentada, em teoria, dificulta a execução de orientações políticas integradoras e exige respostas de diferentes áreas. Por isso as opiniões que consideram que os instrumentos de participação deveriam ser guiados pela administração em parceria com outras entidades públicas é aqui superior, essencialmente para compensar a atual (quase) ausência de mecanismos e órgãos de coordenação de políticas e para favorecer a comunicação transversal entre profissionais. Por outro lado, como as reuniões, assembleias e contactos com os cidadãos costumam ser realizados em períodos pós-laborais, essa solução poderia dispensar os funcionários municipais da necessidade de realizar horas extras e eventualmente reduzir outros custos de contexto e alguns derivados da falta de formação ou sensibilidade na área da participação.

Questionando-se sobre os custos inerentes à implementação de um processo participativo, as respostas são naturalmente algo coincidentes com as opiniões até então manifestadas (gráfico 17). Assim, aqueles que dirigem a administração local creem que deveria recair substancialmente sobre a própria administração (83,33%), enquanto os dirigentes políticos, que nos revelaram maiores preocupações com a necessidade de equilibrar o atual estado das finanças públicas locais, acreditam que a melhor solução seria um *mix* de fontes de financiamento: com base em recursos próprios (50%), em parceria com outras entidades públicas (21,43%), exclusivamente financiada pela administração central

do Estado (14,29%) e com base em financiamento comunitário (14,29%). Refira-se ainda que a dotação financeira assente em parcerias com outras entidades públicas ou com recursos comunitários é também “aplaudida” por 8,33% (cada) das chefias.

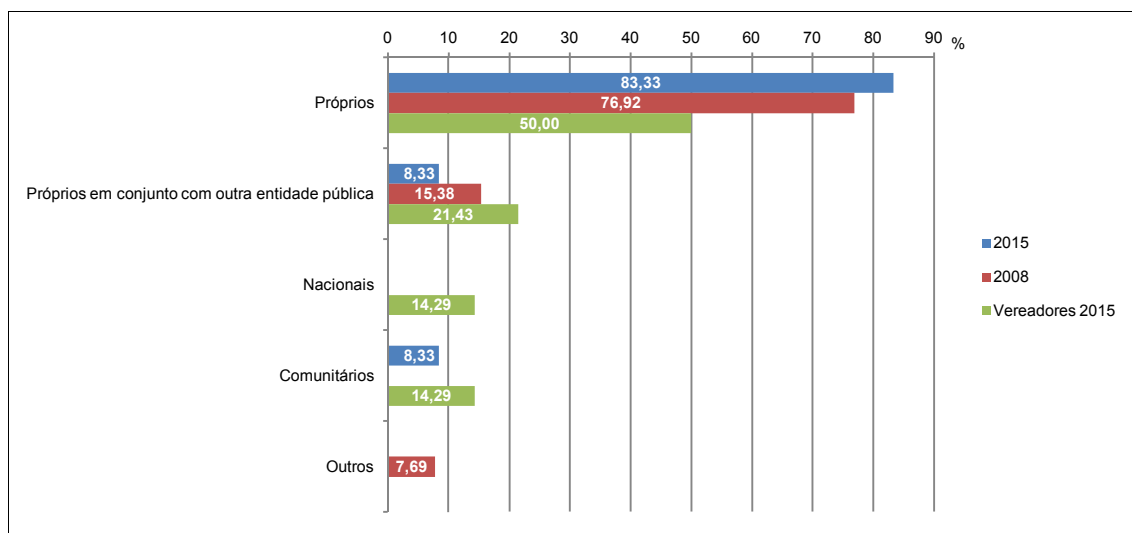


GRÁFICO 17 - Possíveis financiadores dos processos participativos (2015 e 2008)

FONTE: inquérito aos dirigentes da administração local/representantes políticos (maio de 2015) e COSTA (2008)

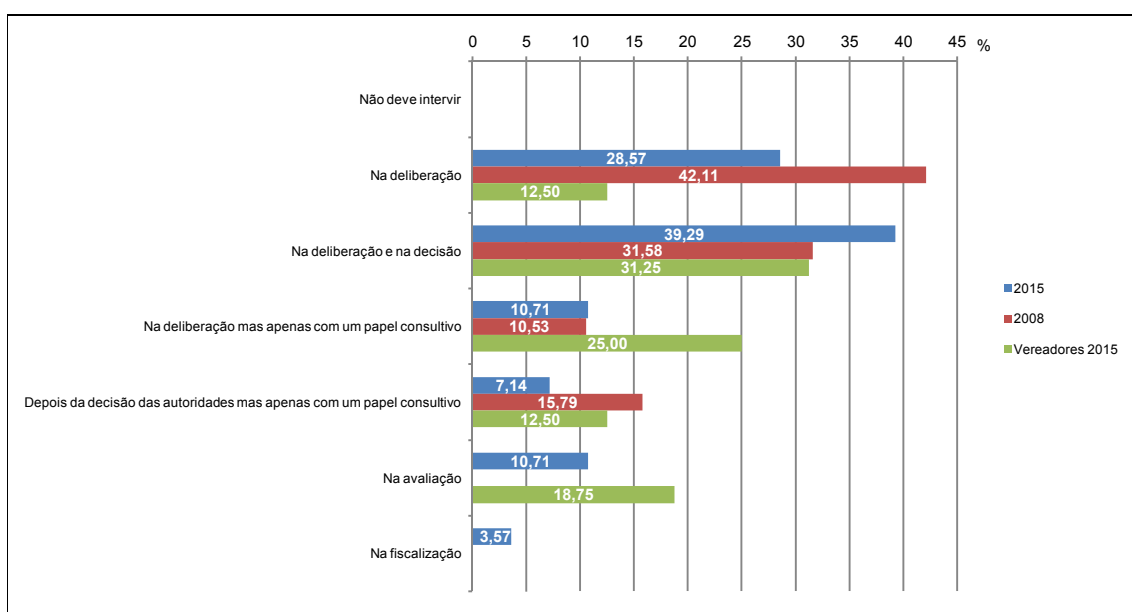


GRÁFICO 18 - Fase em que deve intervir a população na definição das políticas públicas (2015 e 2008)

FONTE: inquérito aos dirigentes da administração local/representantes políticos (maio de 2015) e COSTA (2008)

Tão ou mais importante que saber quem comandaria e financiaria a aplicação de futuros instrumentos participativos em Santander, é entender em que momento do processo decisório interviriam os cidadãos (gráfico 18), pergunta onde também se acrescentaram novas opções de resposta (*na avaliação; na fiscalização*) tendo por objetivo incluir todas as fases a que deve obedecer uma política pública. A progressiva abertura a posições

favoráveis à participação é notória, por um lado por ninguém considerar desnecessário intervir e, por outro, pelo facto dos procedimentos assentes na informação e consulta às populações serem cada vez mais preteridos a favor de outros que exigem uma participação autêntica baseada na concertação, na codecisão e na cogestão.

São cada vez menos as chefias que consideram que a participação devia assumir um mero papel consultivo (decréscimo de 32,18% nos últimos sete anos), existindo um aparente equilíbrio entre o momento em que a mesma teria lugar, se antes (10,71%) ou se depois (7,14%) do processo decisório das políticas públicas. Por oposição, esse valor é algo superior no caso dos eleitos políticos, respetivamente de 25% e 12,50%, possivelmente pelo próprio poder e protagonismo que a democracia representativa lhes confere. Exigindo outra abertura e um maior diálogo e debate, a deliberação é o momento de intervenção prevalecente entre administradores e políticos, essencialmente se contemplam mecanismos que permitem a seriação e a decisão das próprias soluções políticas (39,29% das opiniões das chefias e 31,25% dos edis), mas também quando envolve apenas a discussão pública (28,57% e 12,50%, respetivamente). Por estarem mais habituados a prestar contas, 18,75% da classe política defende também a participação cidadã na avaliação das políticas, sendo esse valor mais diminuto entre a administração (10,71%), a qual também admite a participação nos momentos de fiscalização (3,57%).

Independentemente de quem organiza, financia e em que fases intervêm os cidadãos, o importante é que se consiga construir uma administração que garanta o acesso à informação, onde sejam explícitos os compromissos éticos, comportamentais e políticos, se assumam as responsabilidades derivadas da gestão pública, se avaliem as atuações e que se preste contas dos resultados conseguidos e que ficaram por alcançar. Será uma administração que se afirme pelo diálogo, pelo intercâmbio de perspetivas e recursos entre departamentos mas também com o seu ambiente externo e onde todas as partes se integrem através da colaboração, da comunicação e do diálogo. Para tal, indubitavelmente, os Orçamentos Participativos poderão servir para estimular transformações profundas nas estruturas preexistentes, mas não devemos esquecer, alertam-no SINTOMER e GANUZA (2011) e PINEDA (2009), que também a própria estrutura pode dificultar e inclusivamente bloquear a materialização desse e dos distintos instrumentos de democracia participativa já existentes em Santander, fazendo que esta desapareça ou se converta numa simples moda passageira. Que se produza uma ou outra situação depende sobretudo das medidas que tomem os responsáveis políticos e administrativos, mas no que respeita a um hipotético Orçamento Participativo acreditamos que o modelo que propomos no ponto 9 poderá dar um contributo bastante relevante.

8.3 - UTOPIA E REALIDADE: REFLEXÕES SOBRE O FUTURO DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

Que sejam os cidadãos a contribuir com sugestões e propostas pode, em teoria, ser entendido como fonte de incerteza e de imprevisão e inclusivamente como uma delegação de competências técnicas ou políticas numa cidadania nem sempre qualificada. Com a consequente perda de protagonismo e dadas as fortes pressões para que se produzam transformações sociais e organizacionais, no decurso de qualquer processo participativo a resistência acaba por emergir como reação lógica. Do mesmo modo, ao oferecer uma determinada abertura e transparência na tomada de decisão, eventuais fraquezas, contradições e conflitos entre sectores da Administração ficam a descoberto e mais vulneráveis às críticas. Para conseguir compreender em que medida a participação cidadã poderá ou não facilitar o equilíbrio entre propostas e a concretização de futuras políticas públicas, no intuito de acautelar também que as expectativas e dificuldades administrativas não gerem frustração e mal-estar entre cidadãos, procurámos indagar a atitude dominante entre pares face à participação e, posteriormente, a opinião pessoal sobre a necessidade de novos processos participativos e as vantagens ou desvantagens associadas.

Seja entre o meio administrativo ou político, como denominador comum, praticamente ¼ dos inquiridos acreditam que os seus colegas encaram a participação cidadã com indiferença (gráfico 19). A maior diferenciação ocorre entre as posições favoráveis e as mais restritivas à participação, a primeira com 66,67% e a segunda com 8,33% de entre a administração, enquanto no meio político esses valores situam-se nos 35,71 e 42,86%. Estas discrepâncias explicam-se pela maior estabilidade no interior das administrações, mas fundamentalmente pelo facto do cenário político tender a alimentar ataques e suspeições políticas a forças de cor oposta, o que acaba por repercutir-se negativamente nas cifras deste indicador.

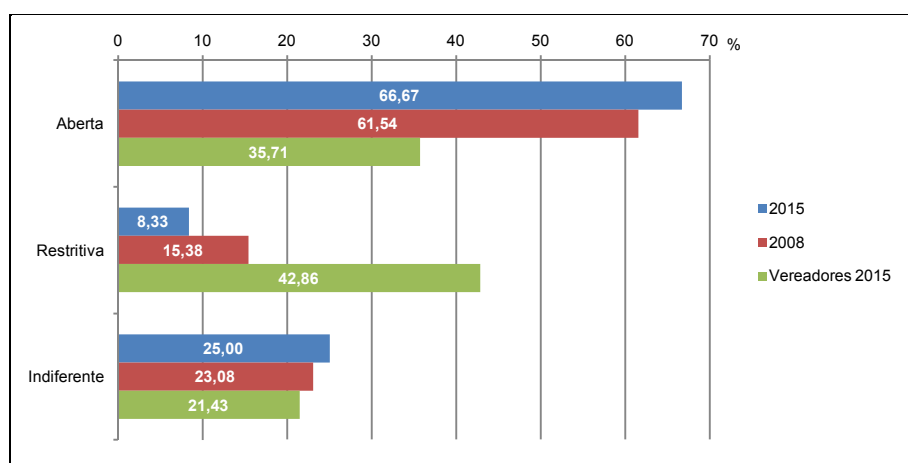


GRÁFICO 19 - Atitude entre pares com respeito à participação cidadã (2015 e 2008)

FONTE: inquérito aos dirigentes da administração local/representantes políticos (maio de 2015) e COSTA (2008)

Naturalmente essas diferenças esbatem-se quando se tem em conta a opinião pessoal dos inquiridos. As posições manifestadas são altamente favoráveis à implementação de novos processos participativos em Santander, dando-se a particularidade de ser entre os edis locais que se regista o maior otimismo (gráfico 20). De entre estes últimos a opção “muito importante” registou 42,86% e a opção “importante” os outros 57,14% das respostas, enquanto no seio da administração local, onde a confiança se tem incrementado desde 2008, esses valores foram de 37,50% e 62,50% (antes eram de 23,08 e 76,92%).

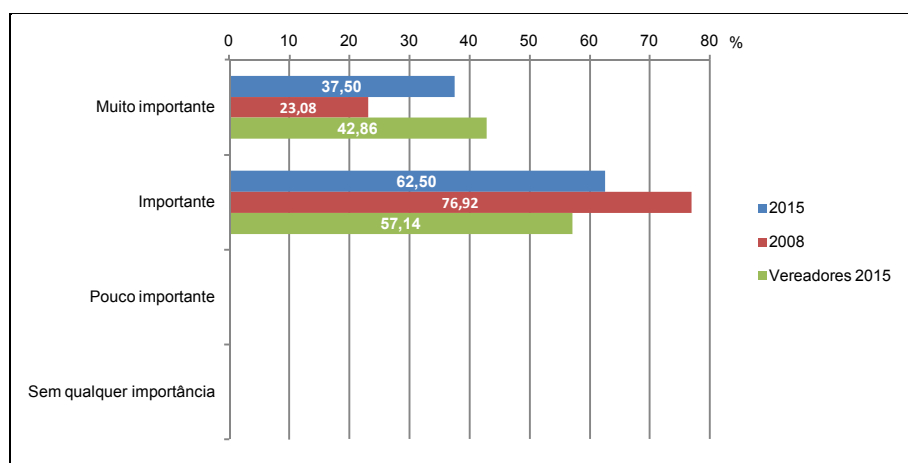


GRÁFICO 20 - Opinião pessoal sobre a necessidade de novos processos participativos (2015 e 2008)

FONTE: inquérito aos dirigentes da administração local/representantes políticos (maio de 2015) e COSTA (2008)

As razões por detrás desses números são, no caso administrativo, o facto de conseguir-se identificar os problemas que afetam os santanderinos (19,44%), a maior transparência a que estaria sujeita a gestão municipal (16,67%), o permitir obter melhores resultados no processo de planeamento de políticas públicas (15,28%) e a possibilidade de os cidadãos se pronunciarem sobre os investimentos prioritários (12,50%). Entre os vereadores predominam preocupações como a maior transparência da gestão municipal (28,57%), o facto de conferir uma maior legitimação às decisões políticas (16,67%), a possibilidade da gestão municipal tornar-se mais eficiente (14,29%), o permitir melhorar a imagem do município e o facto de democratizar todo o processo de decisão (11,90% cada). Isto é, constata-se que os fundamentos de uns e de outros (gráfico 21), mais do que sobrepor-se, tendem positivamente a complementar-se entre si e com os manifestados pela população local no ponto 7.5, reconhecendo-se na globalidade que por via de decisões e ações partilhadas conseguir-se-á aumentar a eficácia, a qualidade e a legitimidade da democracia, tornando a administração e o governo local mais inclusivos e responsáveis perante os cidadãos e estes mais empenhados nos assuntos públicos.

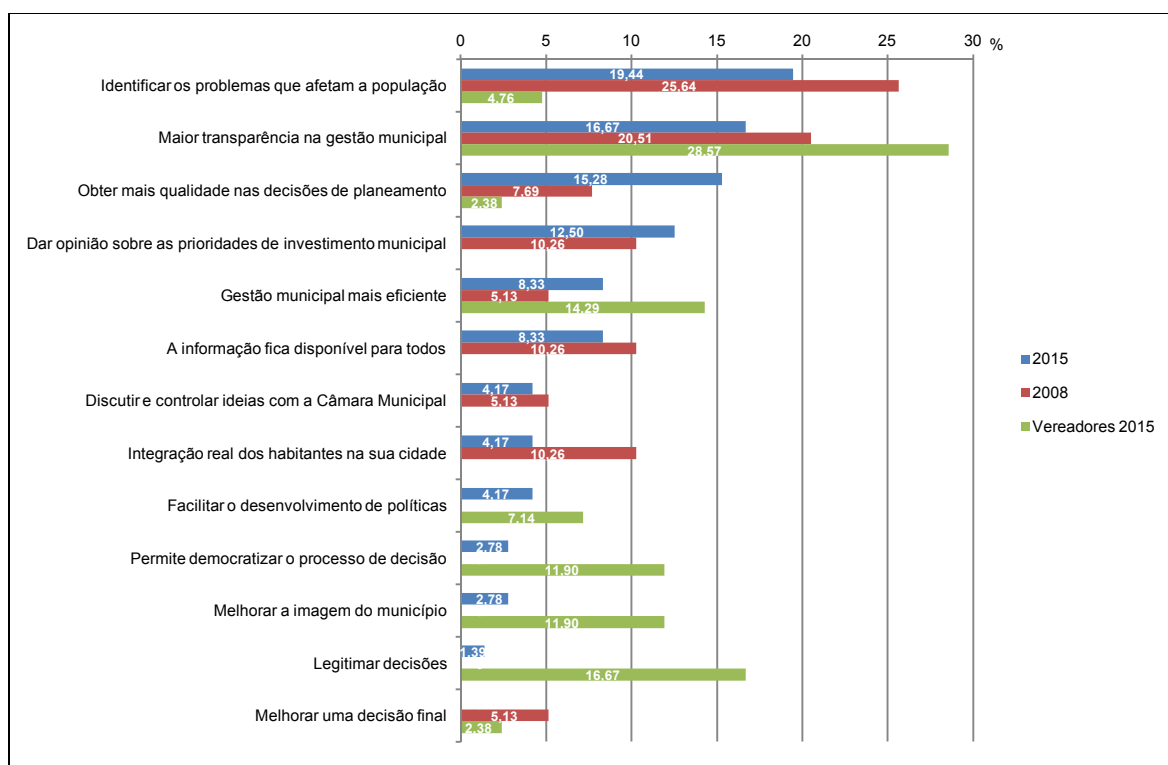


GRÁFICO 21 - Fundamentos para a necessidade de novos processos participativos (2015 e 2008)

FONTE: inquérito aos dirigentes da administração local/representantes políticos (maio de 2015) e COSTA (2008)

Por fim, dedicámos ainda alguma atenção à imprensa local publicada no último ano, por um lado para conhecer a opinião dos partidos locais sem representatividade política no mandato cessante (2011-2015), mas também para nos elucidar sobre as perspetivas pós-eleitorais depois de 24 de maio de 2015. Desde logo essa data fica marcada por algumas mudanças significativas na política espanhola, nomeadamente pela chegada ao poder de alguns dos ideais surgidos do 15 de maio de 2011 (transparência, participação, comunicação, entre outros), pela fragmentação do sistema partidário e pelo desaparecimento de um sem fim de maiorias absolutas e consequente necessidade de celebrar pactos de governação. Em Santander a mudança não foi tão radical como noutras capitais regionais (Madrid, Barcelona, Valência, Zaragoza, Valladolid, Oviedo e outras), mas desde logo que deixou a sua marca.

Politicamente a capital cántabra sempre foi liderada pelo centro-direita, inúmeras vezes de maneira maioritária e raras de forma coligada, e invariavelmente num cenário marcado pela escassa representatividade de outros partidos além dos tradicionais *Partido Popular*, *Partido Socialista Obrero Español* e do regionalista *Partido Regionalista de Cantabria*. Contudo, as municipais de 2015 alargaram a pluralidade da assembleia local e ditaram o fim das maiorias absolutas, algo que não acontecia há precisamente duas décadas. Além dos três partidos supracitados, Santander conta agora (2015-2019) com a intervenção ativa de

outras três forças políticas, a *Izquierda Unida*, o *Ciudadanos* e o *Podemos*²⁸, estes últimos de afirmação recente. É certo que o *Partido Popular* saiu novamente vitorioso, mas passou de uma avassaladora maioria absoluta (56,24%, 18 vereadores) para uma maioria relativa (40,50%, 13 vereadores), contando agora como uma oposição política totalmente conhecedora do Orçamento Participativo e favorável à sua criação²⁹:

PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL
(17,63% - 5 VEREADORES ELEITOS)

“Gostaria que Santander fosse uma cidade realmente participativa, não como tem sido até agora. Também deveria ser muito mais transparente. Eu [Pedro Casares] quero que as pessoas saibam de verdade onde se gasta cada euro. Para isso proponho um Orçamento Participativo para que as pessoas possam decidir uma parte dos investimentos”

“El Diario Montañés” de 15 de maio de 2015
Notícia de Violeta SANTIAGO (2015)

PARTIDO REGIONALISTA DE CANTABRIA
(15,24% - 4 VEREADORES ELEITOS)

“O candidato José María Fuentes-Pila referiu-se à necessidade de focalizar o seu projeto nas pessoas através de uma escuta ativa dos cidadãos, dotando-os de recursos para decidir sobre as ações municipais com o Orçamento Participativo, entre outras medidas de regeneração democrática”

“Não temos medo da democracia participativa, fomentá-la-emos porque só envolvendo os cidadãos nas decisões estas serão mais acertadas. Por isso propomos a elaboração de Orçamentos Participativos e a modificação do regulamento da Assembleia Municipal para que os cidadãos sejam sempre os primeiros a falar nas sessões”.

“El Diario Montañés” de 9 e 12 de maio de 2015
Notícia de EFE (2015 e 2015b)

²⁸ O *Ciudadanos - Partido de la Ciudadanía* nasceu em Barcelona há nove anos para combater o nacionalismo catalão, enquanto o *Podemos*, com pouco mais de um ano de vida, teve as suas origens nos movimentos de indignados aquando do 15 de março de 2011. Ambos têm tentado conquistar o voto centrista com discursos assentes na necessidade de uma regeneração política e democrática, o primeiro olhando à direita e o segundo à esquerda, um apostando numa mudança tranquila e o outro por uma rutura/revolução.

Refira-se ainda que o *Podemos* optou por apresentar-se com o seu nome apenas nas eleições regionais que decorreram na mesma data; nas municipais optou por apoiar candidaturas cidadãs. Em Santander apresentou-se sob a denominação de *Ganemos. Santander Sí Puede*, “candidatura popular integrada por membros do *Podemos*, associações de moradores, plataformas de afetados e cidadãos independentes representativos do espírito do 15 de maio de 2011” (EFE, 2015c).

²⁹ Resultados eleitorais disponíveis em DGPI (2015): <<http://resultadoslocales2015.interior.es>>.

CIUDADANOS-PARTIDO DE LA CIUDADANÍA
(8,35% - 2 VEREADORES ELEITOS)

“O candidato David González destacou que a sua intenção é gerar um executivo mais limpo, aberto aos cidadãos e que se dedique a trabalhar para as pessoas. Assim, foram lançadas várias propostas para conseguir a regeneração democrática e a transparência, tais como estabelecer uma limitação de mandatos, que as Assembleias Municipais se tornem acessíveis a todas as pessoas e que se faça um balanço anual do grau de cumprimentos das medidas propostas e do investimento nas mesmas. Também por isso propõe orçamentos municipais elaborados de forma participativa, ou seja, que os cidadãos tomem parte direta na sua planificação”.

“El Diario Montañes” de 15 de maio de 2015
Notícia de EUROPA PRESS (2015)

GANEMOS - SANTANDER SÍ PUEDE
(6,83% - 2 VEREADORES ELEITOS)

“A formação liderada por Antonio Mantecón apresentou hoje o seu programa eleitoral que aposta por uma alternativa socioeconómica, baseada na vertebração social, com propostas como a recuperação dos serviços públicos, os Orçamentos Participativos e um plano de ajuda aos mais desfavorecidos”.

“O candidato defendeu também a criação de um Orçamento Participativo com todas as suas fases: difusão, elaboração de um regulamento específico de participação, critérios de priorização, avaliação e seguimento do processo”.

“Apostaremos num ambicioso programa de pedagogia social sobre participação e pela abertura de espaços públicos de participação livre e autogerida”.

“El Diario Montañes” de 9 de maio de 2015
Notícia de EFE (2015c)

IZQUIERDA UNIDA
(5,49% - 1 VEREADOR ELEITO)

“Miguel Saro defendeu ontem a necessidade de que a cidade tenha um Orçamento Participativo, dado que se trata de um instrumento básico para disfrutar de uma democracia mais direta que permite ao cidadão decidir em que investir o seu dinheiro e em que zonas. (...) Desta maneira, Miguel Saro crê que se estenderia aos diferentes bairros da cidade a decisão sobre as obras prioritárias de investimento e se evitaria a especulação e corrupção em redor da construção e do urbanismo”.

“Os Distritos seriam órgãos mais operativos e manejáveis, já que seriam instrumentos muito úteis para desenvolver os Orçamentos Participativos, para que cada bairro decida em que obras gastar o dinheiro municipal disponível para investir”.

“El Diario Montañes” de 8 e 19 de maio de 2015
Notícias de Gonzalo SELLERS (2015 e 2015b)

A boa-nova viria a 13 de junho de 2015³⁰, quando o *Partido Popular*, para reeleger o seu candidato a presidente, estabeleceu um acordo com os eleitos do partido *Ciudadanos*, não se traduzindo à data do termo deste trabalho numa efetiva coligação de governo mas sim num princípio de acordo para nos próximos meses desenvolverem um programa de ação comum. Para tal os *populares* tiveram que firmar preliminarmente um documento que os compromete a assumir nove medidas anticorrupção³¹, prevendo-se ainda melhorias na gestão da transparência e na comunicação com os cidadãos. Perante o renovado cenário político e social, para se passar do debate ideológico ao programático, o diálogo e a negociação são agora imprescindíveis para a uma gestão municipal mais eficaz, de qualidade e legitimadora da democracia. Estamos certos que o Orçamento Participativo poderia desempenhar um papel ativo, ainda mais quando os parceiros políticos (e toda a oposição) são acérrimos defensores desta prática de democracia participativa. Poderá ser apenas uma questão de tempo...

³⁰ Refira-se que em Espanha os eleitores elegem vereadores/deputados municipais, sendo estes que depois elegem o presidente de Câmara numa votação em reunião camarária 20 dias depois da celebração das eleições (JE, 1985). Por isso, o cabeça de lista do partido mais votado apenas é automaticamente presidente quando obtém maioria absoluta; no entanto, nas municipais (ao contrário das regionais) os partidos têm uma votação prévia para porem em prática acordos pós-eleitorais, se não é a lista mais votada quem escolhe o presidente.

³¹ Trata-se de um documento que o *Ciudadanos* desenvolveu a nível nacional, sendo de ratificação obrigatória para pactos com partidos de qualquer quadrante político. Consta de nove princípios (CIUDADANOS, 2015): separar de imediato qualquer cargo público ou partidário que esteja imputado por corrupção política até à resolução completa dos respetivos procedimentos judiciais; responsabilidade patrimonial subsidiária dos partidos nos casos de corrupção dos seus cargos públicos; afastar de qualquer cargo público ou partidário todos os representantes que tenham falsificado o seu *curriculum* ou a sua formação profissional ou académica; proibir que as empresas e os dirigentes com responsabilidades na gestão de contratos com a Administração façam doações aos partidos; proibir créditos bancários aos partidos; tipificar o delito de financiamento ilegal dos partidos no Código Penal com responsabilidade penal dos partidos e sindicatos; obrigar os partidos a publicar na internet os seus regulamentos, estatutos, contas, rendimentos e gastos eleitorais, orçamentos e procedimentos de controlo interno; exigir aos partidos a criação de um órgão interno anticorrupção com funções preventivas e de controlo; eleger os candidatos mediante um sistema de eleições primárias.

CAPÍTULO V

9. CONSTRUINDO UM SANTANDER PARTICIPADO: ORIENTAÇÕES E PROPOSTAS PARA UM ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Estamos finalmente em condições de começar a esboçar os princípios e a estrutura para um Orçamento Participativo em Santander. Com base num ciclo progressivo de informação, consulta e decisão que possibilitaria estabelecer e incluir as necessidades e anseios dos cidadãos no orçamento municipal, priorizando as mais importantes e realizando um acompanhamento dos compromissos alcançados, a nossa proposta deriva naturalmente dos fundamentos básicos do modelo mais influente em Espanha, apelidado na literatura por “adaptação de Porto Alegre”, nomeadamente (GANUZA e FRANCÉS, 2012):

- Aprofundar a democracia participativa através de uma cidadania ativa, comprometida e solidária;
- Conseguir uma maior transparência, eficiência e eficácia na gestão municipal;
- Melhorar a comunicação entre cidadãos, representantes políticos e a administração local.

Para se iniciar um procedimento desta natureza, além da fulcral abertura e determinação política e técnico-institucional, o ideal é que as regras do jogo possam ser dialogadas e concertadas com a sociedade civil, em especial a metodologia a aplicar e o montante a deliberar. Sobre este último aspeto, tendo em conta os últimos números avançados por GOMÉZ (2014) e SINTOMER e GANUZA (2011), acreditamos que uma cifra em redor dos 2 a 5% do atual orçamento local, que na última década tem oscilado anualmente entre os 185 e os 200 milhões de euros, possibilitaria gerar a confiança necessária e mobilizar a população local.

Para Santander propomos um modelo que enfatiza a realização de assembleias de carácter territorial, mas sem descurar o potencial suscitado pelas assembleias temáticas/setoriais (figura 9). Nas primeiras, independentemente do tema, o elemento mais proeminente para a exposição de propostas seria o território, espaço onde vive ou trabalha a população e revelador das diferentes necessidades inframunicipais; nas segundas valorizar-se-ia antes o conteúdo temático ou grupal das propostas, partindo-se do pressuposto que seriam aplicáveis a várias partes ou a todo o município. Todos os cidadãos eleitores (maiores de 18 anos) poderiam assistir às plenárias territoriais para se informar, realizar

propostas, deliberar e votar noutras e também para eleger os delegados que os representariam no Conselho do Orçamento Participativo³².

Com base nas recomendações de autores como MASLLORENS e BORRELL (2010), FRANCÉS e CARRILLO (2008) e CABANNES (2004), o modelo efetivar-se-ia pela realização de 12 assembleias territoriais, três em cada um dos quatro distritos já instituídos em Santander (figura 8). Por forma a conferir a máxima abrangência e descentralização, as três assembleias por distrito poderiam ser realizadas em distintos bairros ou agrupamentos de bairros, estimando-se uma duração de duas a três horas para o concretizar da seguinte ordem de trabalhos: apresentação do funcionamento do Orçamento Participativo e da própria assembleia; elaboração e discussão de propostas; votação direta num conjunto de 8 propostas a levar ao Conselho do Orçamento Participativo; e eleição dos representantes ao Conselho do Orçamento Participativo (3 a 5 delegados por assembleia, por exemplo).

Uma vez deliberadas as diversas propostas apresentadas, o Conselho do Orçamento Participativo seria o órgão encarregue de agrupar as eleitas em cada assembleia para submetê-las à administração local, primeiramente para a uma análise técnica e jurídica e, no caso de serem factíveis, a análises complementares de carácter económico e financeiro no intuito de se prever os custos que acarretariam. Para se evitarem contrassensos nessa fase de avaliação prévia das propostas, adverte PAGLIAI (2003), nas assembleias seria importante capacitar os cidadãos para a necessidade das propostas cingirem-se apenas a investimentos da competência municipal, serem economicamente quantificáveis (cifrando-se eventualmente um teto máximo por proposta) e estarem circunscritas a uma determinada localização.

O mesmo órgão de representação reunir-se-ia depois, por exemplo numa ou em duas convocatórias e tendo por base um cronograma semelhante ao apresentado na figura 9, para aprovar o documento final do Orçamento Participativo, ou seja, o conjunto de propostas a integrar na orçamentação municipal do ano seguinte. Dada a escassez de recursos para necessidades invariavelmente ilimitadas, as 96 propostas emanadas das assembleias territoriais poderiam ser prioritizadas tendo em conta critérios de justiça social e redistributiva deliberados e aplicados coletivamente pelos delegados. Uma hierarquização rigorosa e decrescente de todas as propostas do município – salvaguardando um valor ou umbral mínimo de propostas a executar em cada distrito, considerando elegíveis, a partir dessas, todas as que ainda se enquadrassem dentro da verba total alocada para o Orçamento Participativo –, poderia ser conseguida através de parametrização e ponderação

³² Mesmo que não fossem realizadas logo no primeiro ano, poderia ser interessante desenvolver assembleias temáticas dedicadas à população em idade escolar, a desenvolver nas escolas para crianças dos 6 aos 11 anos e para jovens dos 12 aos 17, ou outras de nível municipal sobre temáticas de maior abrangência como a cultura e o ambiente (MUÑOZ, 2014; VELASCO e FAVARO, 2005; ALBUQUERQUE, 2004)

quantitativa e qualitativa de alguns dos critérios enunciados por SINTOMER e GANUZA (2011) e FRANCÉS e CARRILLO (2008):

- Densidade populacional;
- Perfil socioeconómico da população (população ativa, taxa de desemprego, índice de envelhecimento, género, etc.);
- Distanciamento, físico e temporal, ao centro urbano (admitindo-se que é aí onde se concentram as principais infraestruturas e investimentos municipais);
- Estado e qualidade dos serviços básicos (transportes e mobilidade, vias públicas rodoviárias e pedonais, iluminação, saneamento e higiene urbana, etc.);
- Existência e estado de equipamentos públicos (espaços lúdicos, desportivos ou culturais, zonas verdes, centros cívicos, atenção a coletivos com necessidades especiais, etc.).

Aprovado o orçamento municipal pela Assembleia Municipal, normalmente no último trimestre de cada ano civil, com a respetiva consignação de verbas, as diferentes propostas provenientes do Orçamento Participativo estariam finalmente em condições de serem executadas. Um pouco mais tarde, na fase de avaliação e seguimento, a experiência de SINTOMER, HERZBERG e ALLEGRETTI (2012) demonstra-nos que a contratualização com entidades ou especialistas externos poderia ser benéfica. Ainda que de início se possam gerar desconfianças mútuas, além do investimento adicional que tal exige, um bom assessoramento e alinhamento de vontades facilitaria a criação de uma estrutura organizativa híbrida responsável pela coordenação horizontal (interdepartamental) e vertical (entre pessoal técnico e políticos responsáveis de determinada área de atuação) de todo o Ciclo participativo. A médio prazo esta opção contribuiria possivelmente para uma mudança cultural e organizacional importante, passando-se de uma administração fechada, de procedimentos e rotinas standardizadas, a uma mais ativa, de proximidade e disposta a colaborar com a população.

Por outro lado, a divulgação das propostas executadas, por permitir tornar visíveis os resultados do procedimento e por reforçar a implicação dos que estiveram envolvidos, mas essencialmente para persuadir os ausentes e os descrentes, é algo sobejamente recomendável. Duas boas práticas apontadas por Ana FLORINDO (2006) e Yves CABANNES (2004), que se poderiam levar a cabo porque permitiriam combinar publicitação e prestação de contas, passariam pela criação e larga difusão de um folheto com um mapa do município com as propostas executadas (ou a executar) devidamente sinalizadas e pela colocação de sinalética alusiva ao Orçamento Participativo nos locais onde as obras derivassem da deliberação coletiva da população local. As soluções amigáveis com

tecnologias de informação e comunicação, através da sua simplicidade, dinâmica e atratividade, poderão também desempenhar um papel relevante, por exemplo através da criação de um sítio na internet e pelo desenvolvimento de aplicações móveis específicas, quer para a divulgação da informação e seguimento das propostas, quer para transparência e pedagogia do próprio processo.

Finalmente, seria conveniente assegurar a conectividade do Orçamento Participativo com outras práticas municipais de programação da ação pública. Vimos anteriormente que Santander desenvolveu recentemente os Conselhos de Distrito e um Plano Estratégico para o horizonte 2020, existindo igualmente uma Agenda 21 Local e pontuais processos participativos ligados à planificação urbanística, à inovação e ao turismo como âncoras para o desenvolvimento da cidade. Como denominador comum verificamos que se tratam de mecanismos que recorrem à participação para a definição de linhas de atuação de políticas públicas, enquanto um Orçamento Participativo constitui uma das melhores experiências de inovação democrática e socioterritorial com resultados exequíveis no curto prazo.

Assim, para que os benefícios gerados se possam consolidar e manifestar em melhorias palpáveis no tempo, seria aconselhável articular a planificação anual gerada pelo Orçamento Participativo com a estratégia de médio prazo já existente em Santander. Nesse sentido, em sintonia com as ideias preconizadas por ALLEGRETTI, GARCÍA e PAÑO (2011) e por CABANNES *et al.* (2007), sugerimos que as propostas cidadãs enquadráveis nos eixos estratégicos definidos no Plano Estratégico de Santander 2010-2020 (PESANT, 2012) tenham uma majoração adicional aquando da sua priorização pelo Conselho do Orçamento Participativo. A coordenação e complementaridade entre todos os instrumentos de participação existentes no município poderiam ainda ser acauteladas aquando da atualização do Regulamento Municipal de Participação Cidadã, ou pela eventual criação do Plano Estratégico de Participação Cidadã aludido no final do subponto 8.1.

CONSTRUINDO UM SANTANDER PARTICIPADO: CICLO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

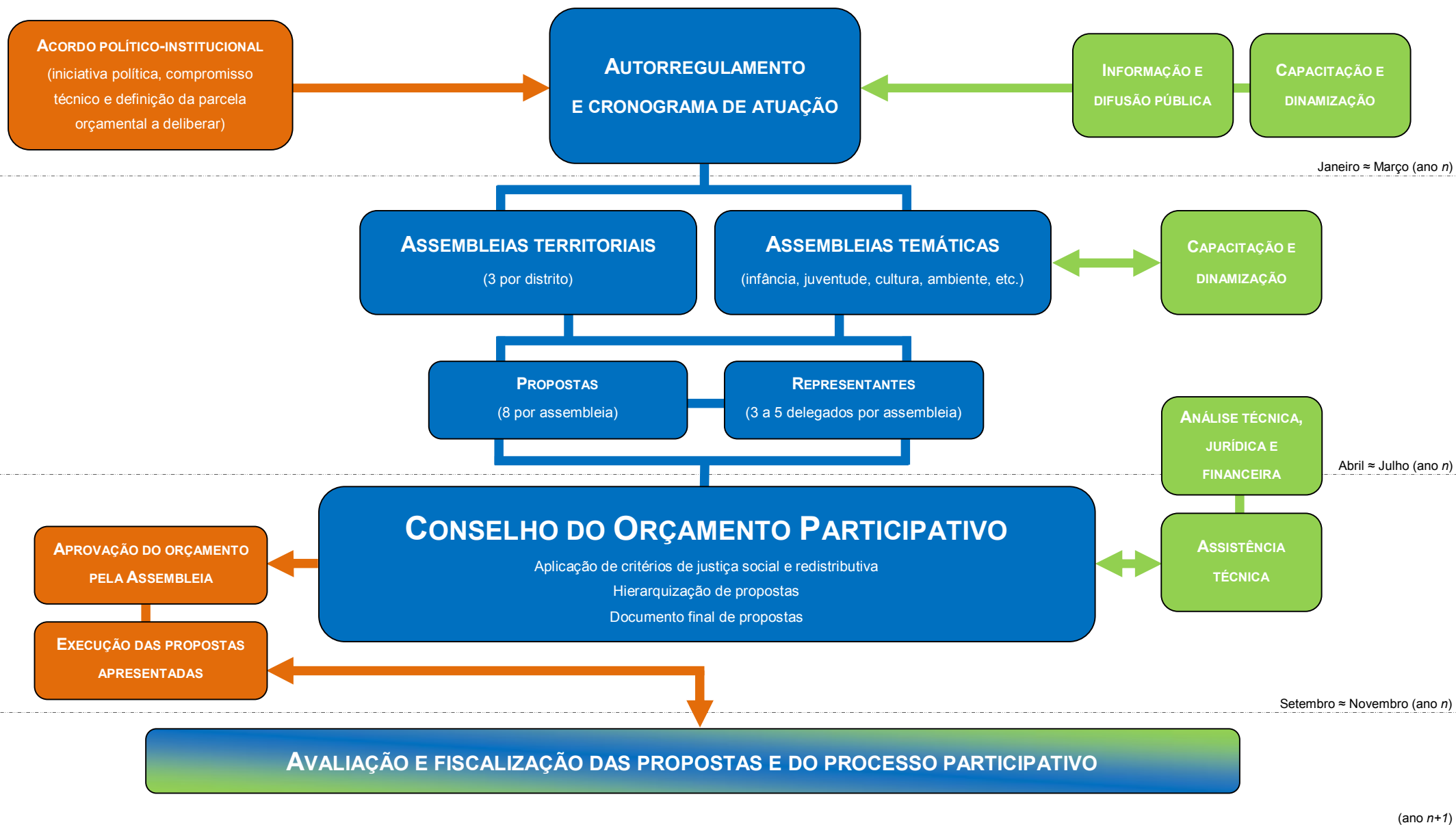


FIGURA 9 - Proposta de Ciclo do Orçamento Participativo para Santander
(nível político a laranja, nível cidadão a azul e nível técnico a verde)

CAPÍTULO VI

10. A MODO DE CONCLUSÃO...

Ainda que os Orçamentos Participativos incidam apenas sobre parte dos orçamentos municipais, as experiências levadas a cabo por todo o mundo representam a construção de um novo patamar de cidadania ativa na administração da coisa pública, fazendo parte de um renovado conjunto de direitos e deveres assumidos pelos cidadãos. Qualquer que seja o seu grau de desenvolvimento, confirma-se a ideia de cedência parcial do poder por parte dos eleitos a uma inédita instância de democracia participativa que (idealmente) envolve toda a comunidade. Por outro lado, da prática de partilha de responsabilidades resulta o reforço da participação pública, mas também o fortalecimento da confiança na política e na administração local, nas suas instituições e gentes, e na própria democracia representativa. Mas será aplicável a Santander? Foi o que inicialmente nos propusemos investigar...

Acreditando que o nível municipal é a escala geográfica mais ajustada para o exercício da democracia e da cidadania, o modelo de análise que orientou a nossa investigação teve por base um conjunto de pressupostos que admite que o grau de participação cidadã na deliberação e decisão das políticas públicas consubstancia-se pelos hábitos de participação e pela predisposição da população local; dependendo, identicamente, do grau de abertura técnico-institucional e política preexistente. O contributo diferenciador do nosso trabalho é provavelmente a própria metodologia proposta. Com a elaboração e aplicação de dois inquéritos por questionário, avalíamos e comparámos de modo extensivo os aspetos mais determinantes associados à dinâmica participativa, em dois períodos algo afastados no tempo (2015 e 2008) e incidindo sobre os seus principais agentes de mudança: a população local, as chefias técnicas da administração e os vereadores políticos então em funções. Para tal, foi necessário estabelecer um percurso teórico no qual mostrámos as origens dos Orçamentos Participativos, as suas principais dimensões em Espanha e noutros países, junto com uma série de reflexões teóricas ligadas aos benefícios e inconvenientes desta e outras experiências participativas.

Do ponto de vista da fundamentação empírica conclui-se que a atitude dos santanderinos face à participação é tendencialmente passiva, evidenciando-se pela baixa implicação nas iniciativas municipais que permitem intervir na definição de políticas públicas, ou pelo menos nos assuntos de interesse comum, e no escasso associativismo. Apesar de essa realidade ter permanecido quase imutável no tempo, sofrendo apenas ligeiras variações quanto à frequência e intensidade com que a participação é manifestada, o conhecimento dos instrumentos que poderiam ajudar a estimular essa participação tem

crescido, em especial no Orçamento Participativo. Sobre este último, caso um dia venha a ser implementado, um expressivo peso de 63,39% dos inquiridos admite poder ter interesse em intervir, essencialmente pela possibilidade de conferir maior transparência e eficiência à gestão municipal, ao facto de permitir identificar os problemas que afetam a população e por permitir democratizar o processo de tomada de decisão.

Mas a cultura da “não participação” da sociedade local, em parte, também se deve à desconfiança e renitência da administração e do poder político, o que tem contribuído para a falta de propostas concretas atinentes à melhoria da gestão, transparência e qualidade democrática. As posições manifestadas até não são desfavoráveis à criação de novos processos participativos em Santander, dando-se a particularidade de ser entre os edis locais que se regista o maior otimismo, além das motivações serem algo semelhantes e redundantes às manifestadas pela população. No entanto, existe uma perceção geral de que o Regulamento Municipal de Participação Cidadã (de 2007) encontra-se algo desajustado da realidade atual e excessivamente centrado no nível consultivo e no associativismo, o que em certa medida tem entravado a introdução de novos instrumentos de participação, além dos já instituídos (Conselhos de Distrito, Plano Estratégico, Agenda 21 Local e fóruns de participação). Seja entre o meio administrativo ou o político, assiste-se igualmente a um progressivo reconhecimento das mais-valias dos procedimentos que exigem uma participação autêntica baseada na concertação, na codecisão e na cogestão; e nesse âmbito existe uma perceção, por parte de um terço das chefias dos serviços da administração local e de metade das edilidades, de que o Orçamento Participativo se apresenta na linha da frente como proposta democratizadora de possível implementação num futuro não muito longínquo.

Neste contexto, cremos seriamente que a experiência do Orçamento Participativo poderia ser eficazmente replicada em Santander, sendo eventualmente necessário, havendo vontade e um sério compromisso político-institucional para a sua execução, ativar uma campanha de difusão pública contemplando, por exemplo, jornadas ou encontros abertos a todos os cidadãos com testemunhos de outros municípios ou de outros países culturalmente próximos. Aliás, essa prática é largamente acreditada pela literatura sobre a temática, e autores como SILVA e PINEDA (2012) e FRANCÉS e CARRILLO (2008) recomendam que desde a fase do planeamento do processo se realizem diagnósticos ou investigações prévias à sua colocação em marcha. Esses estudos, que também se desejam que possam ser participados e no âmbito dos quais a presente dissertação em parte pode enquadrar-se, permitiriam gerar informação útil para conhecer em profundidade o estado da participação local, a composição e dinamismo do tecido social e as principais expetativas de cidadãos, técnicos e políticos.

Refira-se ainda que muitos municípios espanhóis (Sevilha, Córdoba, Petrer, Getafe, entre outros) apostaram, desde o início das respectivas experiências, em regulamentações surgidas quase exclusivamente de entre os atores da cidadania, os denominados autorregulamentos (GÓMEZ, 2014; ALLEGRETTI, GARCÍA e PAÑO, 2011). Mas dados os ainda escassos hábitos de participação existentes, pensamos que uma alternativa, mais ajustada e menos arriscada, poderia passar pela sensibilização e informação dos coletivos mais dinâmicos do município para assim incentivá-los e capacitá-los a formar um grupo motor que ficaria responsável no primeiro ano da experiência, em colaboração com o pessoal técnico do município, por redigir e promover o autorregulamento.

A feitura deste documento – que marcaria o início formal do processo e onde ficariam cristalizadas as normas de todas as etapas e ações –, sendo algo evolutivo, ajustável e flexível, poderia nos anos subsequentes ser totalmente delegada nos cidadãos, regenerando-se deste modo uma maior implicação pela apropriação progressiva da lógica da ação participativa. Analogamente, com a consolidação da experiência, poderia ser benéfico incrementar gradualmente o valor posto à discussão ou até mesmo alargar a deliberação do orçamento à parcela dos rendimentos municipais, ou seja, incidindo sobre o valor das taxas e impostos municipais, algo que tem sido explorado com sucesso nas experiências alemãs mais contemporâneas (SINTOMER, HERZBERG e ALLEGRETTI, 2012).

Os Orçamentos Participativos, através da sua capacidade de mobilização e envolvimento, poderão indubitavelmente contribuir para vencer a letargia democrática que parece estar a instalar-se na sociedade espanhola, afastando os cidadãos dos processos políticos que decidem e enformam as suas próprias condições de vida. Para Santander, a nossa investigação mostrou quais são, segundo os intervenientes principais, os elementos mais sensíveis e importantes a ter em consideração num hipotético cenário de Orçamento Participativo, que a efetivar-se poderia, como diria Boaventura de SOUSA SANTOS (2002), ajudar a combater a dupla patologia que assola hoje grande parte dos regimes democráticos: a da representação (“não me sinto representado pelo meu representante”) e a da participação (“não participo porque o meu voto não conta”). Por outro lado, a procura sistemática e persistente da qualificação da sua metodologia e procedimentos, com a respetiva avaliação e acompanhamento/monitorização, seriam os garantes do seu papel democratizador e de inovação socioterritorial. O desafio fica desde já lançado...

11. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABASCAL, Gabriel (2004), “El Presupuesto Participativo: ¿democracia directa versus democracia representativa o mejora de la calidad democrática?”. *III Jornadas de Pensamiento Crítico*. Alicante (Espanha): Universidad de Alicante, pp. 17. Consultado em novembro de 2014, disponível em <www.presupuestosparticipativos.com/files/5600-1132-fichero/El_presupuesto_participativo_democracia_directa_versus_democracia_representativa.pdf>;

ALBUQUERQUE, Maria (2004), “La participación de las mujeres en el los Presupuesto Participativos brasileños”, in CABANNES, Yves e VÁSCONEZ, Jaime (ed.), *Revista La Era Urbana (Presupuestos Participativos - Edición Especial)*. Quito (Equador): Programa de Gestión Urbana PGU-ALC, pp. 34-35;

ALLEGRETTI, Giovanni e **HERZBERG**, Carsten (2004), *El retorno de las carabelas: los Presupuestos Participativos de América Latina en el contexto europeo*. Amesterdão (Holanda) e Madrid (Espanha): Fundación de Investigadores Marxistas, pp. 1-28. Consultado em abril de 2008, disponível em <http://old.iepala.es/documentos_sevilla/6.pdf>;

ALLEGRETTI, Giovanni, **GARCÍA**, Patricia e **PAÑO**, Pablo (2011), *Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*. Málaga (Espanha): Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga, pp. 140;

ALVES, André e **MOREIRA**, José (2010), *Cadernos INA n.º 47 - Gestão Pública e Teoria das Burocracias: entre a visão clássica da Administração Pública e o novo paradigma da Governação Pública*. Oeiras (Portugal): Instituto Nacional de Administração, I. P., pp. 64;

AR (2013), “Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, Estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico”. *Diário da República, 1.ª série, n.º 176*. Lisboa (Portugal): Unidade de Publicações, Serviço do Diário da República, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, S. A., pp. 5688-5724. Consultado em abril de 2015, disponível em <<http://debaterlisboa.am-lisboa.pt/documentos/1386758490Q5jMA3wo0Yx58TZ2.pdf>>;

ARBAIZA, Joseba (2006), “Proyectos de Cooperación Transfronteriza en País Vasco: objetivos y realidad”. *Lurralde n.º29*. Vitoria (Espanha): Departamento de Geografía, Prehistoria y Arqueología Universidad del País Vasco. Consultado em maio de 2008, disponível em <www.ingebera.org/lurralde/lurranet/lur29/29arbaiz/29arbauz.htm>;

AVRITZER, Leandro e **NAVARRO**, Zander (2003), *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo (Brasil): Cortez Editora, pp. 334;

BARLOW, James (1995), *Public participation in urban development. The European experience*. Londres (Reino Unido): Policy Studis Institute;

BARRERA, Augusto (2004), “Entre la ingeniería institucional y el cambio social” in CABANNES, Yves e VÁSCONEZ, Jaime (ed.), *Revista La Era Urbana (Presupuestos Participativos - Edición Especial)*. Quito (Equador): Programa de Gestión Urbana PGU-ALC, pp. 67-69;

BARRETO, António (2002), “A participação cívica e política e a evolução da sociedade portuguesa”. *Atas dos VIII Cursos Internacionais de Verão de Cascais*. Cascais (Portugal): Câmara Municipal de Cascais, 45-60;

BASTOS, António (2002), *Governança urbana: uma reflexão sobre a Participação do Público nos instrumentos de planeamento local*. Lisboa: Instituto Sócrates, pp. 18. Consultado em dezembro de 2007, disponível em <www.pluridoc.com/Site/FrontOffice/Default.aspx?module=Files/FileDescription&ID=1419&state=FD>;

BLANC, Maurice (1999), “Participation des habitants e politique de la ville” in BLONDIAUX, Loïc e MARCOU, Gérard (dir.), *La démocratie locale: représentation, participation e espace public*. Paris (França): Presses Universitaires de France, pp. 177-196;

BLANCO, Lourdes (2004), “¿Oportunidades para procesos sostenibles? - Perú” in CABANNES, Yves e VÁSCONEZ, Jaime (ed.), *Revista La Era Urbana (Presupuestos Participativos - Edición Especial)*. Quito (Equador): Programa de Gestión Urbana PGU-ALC, pp. 44-45;

BRUGUÉ, Quim, **FONT**, Joan e **GOMÀ**, Ricard (2003), “Participación y democracia. Asociaciones y poder local”. *Movimientos sociales: cambio social y participación*. Madrid (Espanha): Universidad Nacional de Educación a Distancia, pp. 132-162;

BRYNARD, Perus (1996), “Realities of citizen participation”, in BEKKER, Koos (ed.), *Citizen participation in local government*. Pretoria (África do Sul): J. L. van Schaik Publishers, pp. 39-50;

CABANNES, Yves et al. (2011), *Instruments and Mechanisms Linking Physical Planning and Participatory Budgeting*. Quito (Equador): Centro Internacional de Gestión Urbana, pp. 48. Consultado em abril de 2015, disponível em http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/files.do?evento=download&urlArqPlc=Sintese_das_Experiencias_URBAL_ingles.pdf;

CABANNES, Yves (2004), *¿Qué es y cómo se hace el Presupuesto participativo?. 72 respuestas a preguntas frecuentes sobre presupuestos municipales participativos* -

Campaña Mundial sobre Gobernanza Urbana (1ª edición). Quito (Ecuador): Programa de Gestión Urbana UN-HABITAT, pp. 161;

CABANNES, Yves (2004b), “Tendencias recientes y perspectivas de los Presupuestos Participativos” in **CABANNES**, Yves e **VÁSCONEZ**, Jaime (ed.), *Revista La Era Urbana (Presupuestos Participativos - Edición Especial)*. Quito (Ecuador): Programa de Gestión Urbana PGU-ALC, pp. 4-10;

CABANNES, Yves (2003), “Finanzas locales y Presupuestos Participativos: documento base”. *Seminario de Lanzamiento de la Red URB-AL N.º 9*. Porto Alegre (Brasil): Alcaldía Municipal de Porto Alegre, pp. 157;

CASTRO, Paula e **BATEL**, Susana (2007), “Técnico e cidadão, eis a questão: um caso de participação pública no espaço urbano”. *Revista Psicologia*, XXI(2). Lisboa (Portugal): Edições Colibri e Associação Portuguesa de Psicologia, 99-117;

CE (2001), “La participación de los ciudadanos en la vida pública local”. *Recomendación n.º (2001) 19 del Comité de Ministros del Consejo de Europa e informe explicativo*. Estrasburgo (Francia): Council of Europe. Consultado em março de 2015, disponível em <www.seap.minh.ap.gob.es/dms/es/areas/politica_local/participacion-eell-aeuropeos/recomendacion.pdf>;

CE (1985), *European Charter of Local Self-Government*. Estrasburgo (Francia): Council of Europe. Consultado em janeiro de 2014, disponível em <<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/122.htm>>;

CERNADAS, Andrés, **PINEDA**, Carmen e **CHAO**, Luca (2013), “Democracia local y participación ciudadana. Estudio comparativo de Galicia y La Rioja”. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, vol.12, n.º 1. Santiago de Compostela (Espanha): Faculdade de Ciencias Políticas e Sociais, Universidad de Santiago de Compostela, pp. 175-209;

CE-UE (2014), *Standard Eurobarometer 82 (Autumn wave). First results and annexs*. TNS Opinion & Social. Bruxelas (Bélgica): Comissão Europeia. Consultado em junho de 2015, disponível em <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb82/eb82_en.htm>;

CG (1978), “Constitución Española. Texto consolidado con la última modificación de septiembre de 2011”. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 311, de 29 de diciembre de 1978. Madrid (Espanha): Cortes Generales. Consultado em fevereiro de 2015, disponível em <www.boe.es/buscar/pdf/1978/BOE-A-1978-31229-consolidado.pdf>;

CHEVALIER, Jacques (1999), “Synthèse” in **BLONDIAUX**, Loïc e **MARCOU**, Gérard (dir.), *La démocratie locale: représentation, participation e espace public*. Paris (Francia): Presses Universitaires de France, pp. 405-415;

CIMA (2005), *Agenda 21 - diagnostico previo de sostenibilidad*. Santander (Espanha): Centro de Investigación y Medio Ambiente del Ayuntamiento de Santander, pp. 113. Consultado em janeiro de 2008, disponível em <www.a21santander.com/documentos/diagnostico.pdf>;

CIS-CL (1996-2013), *Opinión Pública Latinoamericana*. Madrid e Santiago (Chile): *Centro de Investigaciones Sociológicas e Corporación Latinobarómetro*. Consultado em junho de 2015, disponível em <www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/TiposEncuestas/EncuestasInternacionales/latinobarometros.jsp>;

CIUDADANOS (2015), *Propuesta de pacto anticorrupción y por la transparencia. Medidas para restaurar la confianza de los ciudadanos en sus políticos*. Barcelona (Espanha): Ciudadanos - Partido de la Ciudadanía, pp. 8. Consultado em junho 2015, disponível em <www.sanlucar-cs.org/pdf/pacto-anticorrupcioncs-cast.pdf>;

CLAPPER, Valiant (1996), "Advantages and disadvantages of citizen participation" in BEKKER, Koos (ed.), *Citizen participation in local government*. Pretória (África do Sul): J. L. van Schaik Publishers, pp. 69-78;

COLINO, César e **DEL PINO**, Eloísa (2008), "Democracia participativa en el nivel local: debates y experiencias en Europa". *Revista Catalana de Dret Públic*, n.º 37. Barcelona (Espanha): Escola d'Administració Pública de Catalunya, pp. 247-283;

COMAS, Domingo (2010), *Los Presupuestos Participativos y las políticas de juventud: un estudio de caso sobre la cultura de la participación social en España*. Madrid (Espanha): Instituto de la Juventud, Servicio de Documentación y Estudios del Observatorio de la Juventud, pp. 76;

COSTA, Frederico (2008), *La ciudad participada: el Presupuesto Participativo como instrumento de democracia (y cohesión) territorial. Oportunidades y amenazas de aplicación de un instrumento de participación pública de (y con) futuro en Santander*. Santander (Espanha): Trabajo Fin de Carrera 2007/2008, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Cantabria, pp. 161. Disponível em <www.pluridoc.com>;

CRESPO, José (2003), "Participação Pública no Planeamento Municipal - Área Metropolitana de Lisboa, 1990-2000". *Tese de Mestrado em Geografia Humana*. Lisboa: Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa;

DE SOUZA, Ubiratan (2001), "Orçamento participativo: a experiencia de Rio Grande do Sul" in SADER, Emir (coord.), *El ajuste estructural en América Latina: costos sociales y alternativas*. Buenos Aires (Argentina): Consejo latinoamericano de ciencias sociales, Agencia sueca de Desarrollo Internacional, pp. 275-287;

DGPI (2015), *Resultados de las elecciones locales de 2015*. Madrid (Espanha): Ministerio del Interior, Subsecretaría Dirección General de Política Interior, Gobierno de España. Consultado em junho de 2015, disponível em <<http://resultadoslocales2015.interior.es>>;

DIAS, Néelson (2015), *Projeto Portugal Participa - Caminhos para a Inovação Societal*. São Brás de Alportel: Associação In Loco. Consultado em janeiro de 2015, disponível em <www.portugalparticipa.pt>;

DIAS, Nelson (2008), *Orçamento Participativo. Animação cidadã para a participação política*. São Brás de Alportel (Portugal): Projeto São Brás Solidário, pp. 60. Consultado em maio de 2008, disponível em <www.op-portugal.org/downloads/downloads/orcamento_participativo.pdf>;

EFE (2015), “Fuentes-Pila ofrece 305 medidas para un Santander de las personas y el empleo”. *El Diario Montañés*, 9 de mayo de 2015. Santander (Espanha): El Diario Montañés. Consultado em junho 2015, disponível em <www.eldiariomontanes.es/santander/201505/09/fuentes-pila-ofrece-medidas-20150509160202.html>;

EFE (2015b), “Fuentes-Pila quiere un Ayuntamiento que sea la voz de los santanderinos”. *El Diario Montañés*, 12 de mayo de 2015. Santander (Espanha): El Diario Montañés. Consultado em junho 2015, disponível em <www.eldiariomontanes.es/cantabria/elecciones-2015/201505/12/fuentes-pila-quiere-ayuntamiento-20150512161103.html>;

EFE (2015c), “Ganemos apuesta por una alternativa socioeconómica "distinta" para Santander”. *El Diario Montañés*, 9 de mayo de 2015. Santander (Espanha): El Diario Montañés. Consultado em junho 2015, disponível em <www.eldiariomontanes.es/santander/201505/09/ganemos-apuesta-alternativa-socioeconomica-20150509201038.html>;

ESTEVA, Gustavo (1996), “Desarrollo” in SACHS, Wolfgang (ed.) *Diccionario del Desarrollo: una guía del conocimiento como poder*. Lima (Perú): PRATEC-Proyecto Andino de Tecnologías Campesinas, pp. 52-79. Consultado em dezembro de 2007, disponível em <www.uv.mx/mie/files/2012/10/SESSION-6-Sachs-Diccionario-Del-Desarrollo.pdf>;

EUROPA PRESS (2015), “Ciudadanos anulará el Plan General y suprimirá la OLA en Santander”. *El Diario Montañés*, 15 de mayo de 2015. Santander (Espanha): El Diario Montañés. Consultado em junho 2015, disponível em <www.eldiariomontanes.es/cantabria/elecciones-2015/201505/15/ciudadanos-anulara-plan-general-20150515124053.html>;

FAMP (2010), *Guía Práctica para la implementación de la Participación Ciudadana en los Gobiernos Locales de Andalucía: Estrategias para la Acción*. Sevilla (Espanha): Federación Andaluza de Municipios y Provincias e Junta de Andalucía, pp. 152;

FEDOZZI, Luciano (2000), “Orçamento participativo e esfera pública: elementos para um debate conceitual”, *Por uma nova esfera pública. A experiência do orçamento participativo*. Petrópolis (Brasil): Editor, pp. 1-31. Consultado em dezembro de 2014, disponível em <www.ufrgs.br/democraciaparticipativa/biblioteca-1/arquivos/Orcamento%20Participativo%20e%20esfera%20publica%20elementos%20para%20um%20debate%20conceitual.pdf>;

FEDOZZI, Luciano (1997), *Orçamento Participativo - Reflexões sobre a Experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre (Brasil): Tomo Editorial Lda., pp. 248;

FEMP (2009), *Código de Buen Gobierno Local*. Madrid (Espanha): Federación Española de Municipios y Provincias. Consultado em maio de 2015, disponível em www.femp.es/files/824-31-fichero/Codigo%20de%20Buen%20Gobierno.pdf;

FERNÁNDEZ, Carlos e **PINEDA**, Carmen (2007), “Presupuesto Ciudadano: un análisis sociológico sobre el desarrollo de la experiencia de participación presupuestaria en la ciudad de Logroño”. *IX Congreso Español de Sociología: poder, cultura y civilización*. Barcelona (Espanha): Facultad de Geografía e Historia, Universidad de Barcelona, pp. 189-218. Consultado em abril de 2008, disponível em <www.fes-web.org/sociopolitica/cisp/socipoli/barsa07/proac07.doc>;

FERNÁNDEZ, Manuel (2006), *La Ordenación del Territorio en España: Evolución del Concepto y de su Práctica en el Siglo XX*. Sevilla (Espanha): Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, pp. 456.

FLORINDO, Ana (2006), *Materiales didácticos para trabajar la participación ciudadana*. Sevilla (Espanha): Ayuntamiento de Sevilla e Instituto Paulo Freire, pp. 206;

FONSECA, Fátima (2003), “Envolvimento dos cidadãos nas políticas da administração local” in MOZZICAFREDDO, Juan, GOMES, João e BATISTA, João (orgs.), *Ética e administração: como modernizar os serviços públicos*. Oeiras (Portugal): Celta Editora, pp. 309-344;

FONT, Joan (2001), *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona (Espanha): Ariel, pp. 232;

FONT, Joan e **BLANCO**, Ismael (2006), *Polis, la ciudad participativa. Participar en los municipios: ¿quién?, ¿cómo? Y ¿por qué?* Barcelona (Espanha): Diputació de Barcelona, Xarxa de municipis, pp. 97.

FONT, Joan *et al.* (2000), “Mecanismos de Participación Ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica”. *XIV Concurso de Ensayos del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, “Administración Pública y Ciudadanía”*. Caracas (Colômbia): Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, pp. 113-140. Consultado em março de 2008, disponível em <www.votoelectronico.es/Archivos/Articulos/trabajo_caracas.pdf>;

FRANCÉS, Francisco e **CARRILLO**, Antonio (2008), *Guía metodológica de los Presupuestos Participativos*. Alicante (Espanha): Asociación para la Promoción de Estudios, Participación y Acción Social, pp. 234;

FUKUYAMA, Francis (1995), *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. Old Tappan, New Jersey (Estados Unidos de América): Free Press;

GANUZA Ernesto e **GÓMEZ**, Braulio (2008), *Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos*. Madrid (Espanha): Fundación Alternativas, pp. 54. Consultado em abril de 2015, disponível em <<http://digital.csic.es/bitstream/10261/76838/1/Control%20pol%C3%ADtico%20y%20presupuestos%20participativos%20en%20Espa%C3%B1a.pdf>>;

GANUZA, Ernesto (2007), *Los Presupuesto Participativos en España*. Córdoba (Espanha): Instituto de Estudios Sociales Avanzados. Consultado em fevereiro de 2008, disponível em <www.aytoburgos.es/docs/Secciones/Servicios%20Sociales/Participaci%C3%B3n%20Ciudadana/Los%20presupuestos%20participativos%20en%20Espa%C3%B1a%20por%20Ernesto%20Ganuza.pdf>.

GANUZA, Ernesto (2005), “Democracia y nuevos horizontes: emergencia y límites de los Presupuestos Participativos en España”. *Revista Acciones e Investigaciones Sociales*, 20. Zaragoza (Espanha): Escuela Universitaria de Estudios Sociales, pp. 5-39. Consultado em fevereiro de 2008, disponível em <http://dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=1185128&orden=67997>;

GANUZA, Ernesto (2005b), “El dios Jano de los Presupuestos Participativos en España”. *El Viejo Topo* n.º 227. Mataró (Espanha): Revista El Viejo Topo, pp. 65-77. Consultado em fevereiro de 2008, disponível em <[www.ongcidade.org/site/arquivos/artigos/artigoernesto45ad193f74775.pdf](http://www ONGCidade.org/site/arquivos/artigos/artigoernesto45ad193f74775.pdf)>;

GANUZA, Ernesto (2003), *Presupuestos Participativos y Asociacionismo*. Valladolid (Espanha): Federación de Asociaciones de Vecinos de Valladolid. Consultado em março de 2008, disponível em <www.vecinosvalladolid.org/IMG/pdf/Presupuestos_participativos_y_asociacionismo.pdf>;

GANUZA, Ernesto e **FRANCÉS**, Francisco (2014), “The participants print in the participatory budget: overview on the Spanish experiments” in DIAS, Nelson (org.), *Hope for Democracy: 25 years or Participatory Budgeting Worldwide*. São Brás de Alportel (Portugal): Associação In Loco, pp. 301-311;

GANUZA, Ernesto e **FRANCÉS**, Francisco (2012), *El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos a debate. Colección Monografías*, 278. Madrid (Espanha): Centro de Investigaciones Sociológicas, pp. 294;

GANUZA, Ernesto *et al.* (2010), *La democracia en acción. Una visión desde las metodologías participativas*. Madrid (Espanha): Antígona Procesos Participativos, pp. 252. Consultado em dezembro de 2014, disponível em <www.redcimas.org/wordpress/wp-content/uploads/2012/08/m_Antigona_LAdemocracia.pdf>;

GARCÍA, Francis (2014), “Dominican Republic 14 years of participatory local management” in DIAS, Nelson (org.), *Hope for Democracy: 25 years of Participatory Budgeting Worldwide*. São Brás de Alportel (Portugal): Associação In Loco, pp. 215-219;

GENRO, Tarso (1997), *El presupuesto participativo y la democracia*. Porte Alegre (Brasil). Consultado em fevereiro de 2008, disponível em <www.demopunk.net/sp/sp/direct/porto/porto1.html>;

GIDDENS, Anthony (1997), *Para além da esquerda e da direita*. Oeiras (Portugal): Celta;

GOMÀ, Ricard e **BLANCO**, Ismael (2002), “Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones”. *VII Congreso Internacional de Calidad y Excelencia en la Gestión Pública sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Barcelona (Espanha): Institut de Govern i Polítiques Publiques, Universitat Autònoma de Barcelona, pp.18;

GÓMEZ, José (2014), *Los Presupuestos Participativos. Dimensiones analíticas y líneas de debate en la experiencia española. Tesis doctoral en Ciencias Sociales*. Getafe (Espanha): Universidad Carlos III de Madrid, pp. 493;

GRANADO, Cristina (2004), “Democracia local: O orçamento participativo em Palmela e Santarém”. *Atas dos ateliers do V Congresso Português de Sociologia. Sociedades Contemporâneas: Reflexividade e Ação. Atelier de Cidadania e Políticas*. Braga (Portugal): Associação Portuguesa de Sociologia, pp. 7-13;

GRAU, Nuria (2004), “Transformaciones institucionales y Presupuesto Participativo” in CABANNES, Yves e VÁSCONEZ, Jaime (ed.), *Revista La Era Urbana (Presupuestos Participativos - Edición Especial)*. Quito (Equador): Programa de Gestión Urbana PGU-ALC, pp. 55-56;

GUERRA, João (2011), “Municípios, participação e sustentabilidade. Dinâmicas locais e imperativos globais”. *Tese de Doutoramento em Ciências Sociais*. Lisboa (Portugal): Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, pp. 325. Consultado em fevereiro de 2015, disponível em <http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/4755/6/ulsd061627_td_tese.pdf>;

GUTIÉRREZ, Vera (2011), “Voto protesta: nulo o abstención. Reportaje: elecciones municipales y autonómicas de 2011”. *El País de 21 de mayo de 2011*. Madrid (Espanha): El

País, Grupo Prisa. Consultado em outubro de 2013, disponível em <http://elpais.com/diario/2011/05/21/espana/1305928811_850215.html>;

HALL, Jez (2007), “Desenvolvendo o Orçamento Participativo no Reino Unido”. Os *Orçamentos Participativos na Europa: uma apresentação não convencional*. Coimbra (Portugal): Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e Centro de Estudos e Formação Autárquica;

HARTZ-KARP, Janette e **WALKER**, Iain (2014), “Participatory Budgeting in Australia: different designs for diverse problems and opportunities” in DIAS, Nelson (org.), *Hope for Democracy: 25 years of Participatory Budgeting Worldwide*. São Brás de Alportel (Portugal): Associação In Loco, pp. 379-389;

HERNÁNDEZ, Esperanza (2007), “El Presupuesto Participativo entre Democracia, Pobreza y Desarrollo”. *Investigación y Desarrollo vol. 15, n.º1*. Medellín (Colômbia): Universidad de Antioquia, pp. 56-77;

HIRST, Paul, “Democracy and Governance” in PIERRE, Jon (coord.), *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, pp. 13-35. Consultado em março de 2014, disponível em <<http://fdslive.oup.com/www.oup.com/academic/pdf/13/9780198295143.pdf>>;

ICANE (2011), *Fichas Municipales - Santander 2011*. Santander (Espanha): Instituto Cántabro de Estadística, pp. 34. Consultado em maio de 2015, disponível em <www.icanes.es/products/ricane/municipal-files>;

IE-MIR (2014), *Consulta de Resultados Electorales de 1979 a 2014*. Madrid (Espanha): Ministerio del Interior, Subsecretaría Dirección General de Política Interior. Consultado em outubro de 2013, disponível em <www.infoelectoral.interior.es/min/home.html>;

INE (2014), *Cifras de población y censos demográficos*. Madrid (Espanha): Instituto Nacional de Estadística. Consultado em maio de 2015, disponível em <www.ine.es/inebmenu/mnu_cifraspob.htm>;

JE (2013), “Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”. *Boletín Oficial del Estado, n.º 295, de 10 de diciembre de 2013*. Madrid (Espanha): Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, pp. 97922-97952. Consultado em maio de 2015, disponível em <www.boe.es/boe/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12887.pdf>;

JE (2003), “Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local”. *Boletín Oficial del Estado, n.º 301, de 17 de diciembre de 2003*. Madrid

(Espanha): Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, pp. 44771-44791. Consultado em janeiro de 2014, disponível em <www.boe.es/boe/dias/2003/12/17/pdfs/A44771-44791.pdf>;

JE (1985), “Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General”. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 147, de 20 de junio de 1985. Madrid (Espanha): Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, pp. 19110-19134. Consultado em outubro de 2013, disponível em <www.boe.es/boe/dias/1985/06/20/pdfs/A19110-19134.pdf>;

JE (1985b), “Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.” *Boletín Oficial del Estado*, n.º 80, de 2 de abril de 1985. Madrid (Espanha): Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, pp. 8945-8964. Consultado em janeiro de 2014, disponível em <www.boe.es/boe/dias/1985/04/03/pdfs/A08945-08964.pdf>;

JIMÉNEZ, Javier (2004), “Técnicas de organización de los presupuestos participativos”. *Revista de Temas para el debate* n.º 113. Madrid (Espanha): Editorial Castalia, pp. 45-48;

KANOUTE, Mamadu (2014), “Participatory Budgeting overview: gains and challenges of a process for promoting citizenship and building local democracy in Africa” in DIAS, Nelson (org.), *Hope for Democracy: 25 years of Participatory Budgeting Worldwide*. São Brás de Alportel (Portugal): Associação In Loco, pp. 79-87;

KASPERSON, Roger e **BREITBART**, Karen (1974), “Participation, Decentralization and Advocacy Planning”. *Resource Paper* 25. Washington (Estados Unidos de América): Association of American Geographers;

KING, Cherly, **FELTEY**, Kathryn e **SUSEL**, Bridget (1998), “The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration”. *Public Administration Review*, vol. 58, n.º 4. Hoboken (Estados Unidos da América): Wiley Online Library, pp. 317-326. Consultado em novembro de 2014, disponível em <www.jstor.org/stable/pdfplus/977561.pdf?acceptTC=true&jpdConfirm=true>;

LLONA, Mariana (2004), “La institucionalización de la participación” in CABANNES, Yves e VÁSCONEZ, Jaime (ed.), *Revista La Era Urbana (Presupuestos Participativos - Edición Especial)*. Quito (Equador): Programa de Gestión Urbana PGU-ALC, pp. 46-47;

LÓPEZ, Sergio e **PINEDA**, Carmen (2013), “Experiencias de Presupuestos Participativos en el país valenciano: análisis de variables que intervienen en su paralización”. *OBETS Revista de Ciencias Sociales*, vol. 8, n.º 2. Alicante (Espanha): Instituto Interuniversitario de Desarrollo Social y Paz de la Universidad de Alicante, pp. 259-286. Consultado em abril de 2015, disponível em http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/35278/1/OBETS_08_02_03.pdf;

- MADEIRA**, Carla (2010), “A Cidadania Ativa, a Modernização e a Descentralização no Município de Lisboa: o Orçamento Participativo”. *Revista Vez e Voz VII, II Série*. Vialonga (Portugal): ANIMAR - Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Local, pp. 11-102;
- MAGALHÃES**, Ricardo (1998), *Participação Pública e Planeamento - Prática da Democracia Ambiental*. Lisboa (Portugal): Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento;
- MANCUSO**, Eduardo (2004), “Quince años de Presupuesto Participativo en Porto Alegre - Brasil” in CABANNES, Yves e VÁSCONEZ, Jaime (ed.), *Revista La Era Urbana (Presupuestos Participativos - Edición Especial)*. Quito (Equador): Programa de Gestión Urbana PGU-ALC, pp. 13-14;
- MANGINELLI**, Willan (2004), “Descentralización con participación social - Montevideo (Uruguay)”, in CABANNES, Yves e VÁSCONEZ, Jaime (ed.), *Revista La Era Urbana (Presupuestos Participativos - Edición Especial)*. Quito (Equador): Programa de Gestión Urbana PGU-ALC, pp. 19-20.
- MÁRCIO**, Alves (1980), *A força do povo. Democracia participativa em Lages*. São Paulo (Brasil): Editora Brasiliense, S. A., pp. 172. Consultado em agosto de 2014, disponível em <www.institutodirceucarneiro.org.br/arquivos/a-forca-do-povo.pdf>;
- MARCOU**, Gérard *et al.* (2008), *La descentralización y la democracia local en el mundo. Primer informe mundial*. Barcelona (Espanha): United Cities and Local Governments e Dexia Group, pp. 350. Consultado em janeiro de 2015, disponível em <www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold_report/gold_report_es.pdf>;
- MARTÍN**, Elena e **LECHA-MARZO**, Ángela (2003), *Evolución urbanística de Santander 1941-1990*. Santander (Espanha): Ayuntamiento de Santander, pp. 253;
- MARTÍNEZ**, Joaquín *et al.* (2007), *La Pedagogía de la Decisión. Aportaciones teóricas y prácticas de la construcción de las Democracias Participativas*. Sevilla (Espanha): CIMAS - Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible y Delegación de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Sevilla, pp. 196. Consultado em outubro de 2007, disponível em <www.presparsevilla.org.es/documentos/11.pdf>;
- MASLLORENS**, Àlex e **BORRELL**, Anna (2010), *La gaita, donde más se necesita. Presupuestos Participativos*. Barcelona (Espanha): Ciutadans pel Canvi, pp: 27. Consultado em março de 2015, disponível em <www.presupuestosparticipativos.com/files/5600-9108-fichero/guia_calers_20042005_cast.pdf>;
- MCNULTY**, Stephanie (2014), “Mandating Participation: Exploring Peru's National Participatory Budget Law” in DIAS, Nelson (org.), *Hope for Democracy: 25 years or*

Participatory Budgeting Worldwide. São Brás de Alportel (Portugal): Associação In Loco, pp. 203-213;

MEIRINHO, Manuel (2010), *Cidadania e participação política: temas e perspectivas de análise*. Lisboa (Portugal): Coleção Manuais Pedagógicos do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa, pp. 281;

MIRANDA, Jorge e **MEDEIROS**, Rui (2010), *Constituição da República Portuguesa - Anotada - Tomo I (2ª Edição)*. Coimbra (Portugal): Coimbra Editora, pp. 1452;

MONFERRER, Moisés *et al.* (2005), “La Participación como Proceso Educativo. Proceso de Presupuestos Participativos del Consejo de la Juventud de España”, *Revista CJE n.º 16*. Madrid (Espanha): Consejo de la Juventud de España, pp. 30-36. Consultado em outubro de 2007, disponível em <www.cje.org/C2/Revista%20N%C3%BAmero%2016/Document%20Library/revista16/presupuestosparticipativos.pdf>;

MORALES, Laura (2005), “¿Existe una crisis participativa? La evolución de la participación política y el asociacionismo en España”. *Revista Española de Ciencia Política* 13. Madrid (Espanha): Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, pp. 51-87;

MOREIRA, Vital e **CANOTILHO**, José (2007), *Constituição da República Portuguesa - Anotada - Volume I (Artigos 1º a 107º)*. Coimbra (Portugal): Coimbra Editora, pp. 1152;

MOTA, José (2013), “Planeamento do território: metodologias, atores e participação”. *Tese de Doutoramento em Ciências Sociais*. Aveiro (Portugal): Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro, pp. 688;

MOYSER, George e **DAY**, Neil (1992), *Political Participation and Democracy in Britain*. Cambridge (Inglaterra): Cambridge University Press, pp. 528;

MOZZICAFREDDO, Juan (2000). *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*. Oeiras (Portugal): Celta, pp. 222;

MUÑOZ, César (2014), “Childhood and youth participatory budgeting, foundations of participatory democracy and the policy of the polis” in DIAS, Nelson (org.), *Hope for Democracy: 25 years of Participatory Budgeting Worldwide*. São Brás de Alportel (Portugal): Associação In Loco, pp. 393-411;

NAVARRO, Clemente e **PÉREZ**, Manuel (1994), “Participación ciudadana en los municipios: algunas propuestas sobre enfoques teóricos y metodológicos. Aplicación al caso del municipio de Córdoba”. *Documento de Trabajo n.º 94-15*. Córdoba (Espanha): Instituto de Estudios Sociales Avanzados;

PAGLIAI, César (2003), *Fórum Chileno de Presupuesto Participativo: Guía de Implementación, Programa de Presupuesto*. Cordillera (Chile): Fundación Friedrich Ebert, pp.68;

PAOLETTI, Marion (1997), *La démocratie locale et le référendum*. Paris (Francia): L' Harmattan, Logiques Politiques, pp. 236;

PASTOR, Enrique (2004). "La participación ciudadana en el ámbito local, eje transversal del trabajo social comunitario". *Cuadernos de Trabajo Social*, n.º 12. Madrid (Espanha): Facultad de Trabajo Social, Universidad Complutense de Madrid, pp. 103-137. Consultado em dezembro de 2014, disponível em <http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/5593/1/ALT_12_06.pdf>;

PEREIRA, Pedro (2008), O Tratado de Londres (1949): o Conselho da Europa. *Janus 2 (2008) - História dos grandes tratados europeus*. Lisboa (Portugal): Observatório de Relações Exteriores da Universidade Autónoma de Lisboa. Consultado em julho de 2014, disponível em <http://www.janusonline.pt/docs2008/artigo_janus2008_2_10.doc>;

PESANT (2012), *Plan Estratégico Santander 2010-2020*. Santander (Espanha): Ayuntamiento de Santander, pp. 223. Consultado em abril de 2015, disponível em <www.planestrategicosantander.com/documentos.php>;

PESANT (2010), *Análisis integral de la ciudad de Santander. Análisis comparado de la ciudad y su entorno. Plan Estratégico Santander 2010-2020*. Santander (Espanha): Ayuntamiento de Santander, pp. 226. Consultado em abril de 2015, disponível em <www.planestrategicosantander.com/archivos/ANALISIS_SANTANDER.pdf>;

PINDADO, Fernando (2004), *La participación ciudadana en el ámbito local*. Madrid (Espanha): Federación Española de Municipios y Provincias e Centro de Estudios Locales y Territoriales del Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 20. Consultado em novembro de 2014, disponível em <www.famp.es/famp/publicaciones/ficheros/2004grupo12.pdf>;

PINEDA, Carmen (2014), "El Aprendizaje Político de la Participación: el Caso del Presupuesto Participativo de Elche en España". *Administração Pública e Gestão Social*, 6 (3). Viçosa (Brasil): Departamento de Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Viçosa, pp. 159-167. Consultado em abril de 2015, disponível em www.spell.org.br/documentos/download/31683;

PINEDA, Carmen (2009), "Los presupuestos participativos en España: un nuevo balance". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 311. Madrid (Espanha): Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 279-30;

PINEDA, Carmen (2005), "Diferentes mecanismos de participación presupuestaria". *IV Jornadas de Participación Ciudadana "Ciudad de Logroño"*. Logroño (Espanha):

Ayuntamiento de Logroño, pp. 34. Consultado em outubro de 2007, disponível em <www.presupuestosparticipativos.net/propios8.pdf>;

PINEDA, Carmen (2004), “Posibilidades y condicionamientos de los presupuestos participativos”. *Revista Temas para el debate*, n.º 113. Madrid (Espanha): Universidad Autónoma de Madrid;

PINEDA, Carmen (2004b), “Los presupuestos participativos en España: un balance provisional”, *Revista de Estudios Locales*, n.º 78. Madrid (Espanha): Consejo General de Colegios de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local, pp. 64-75. Consultado em novembro de 2007, disponível em <www.presupuestosparticipativos.net/propios1.pdf>;

PINEDA, Carmen (2001), “Gobiernos locales: participación ciudadana en el proceso presupuestario”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* n.º 22. Madrid (Espanha): Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 161-172;

PINEDA, Carmen e **FERNÁNDEZ**, Carlos (2005), “Presupuesto y participación ciudadana en el ámbito europeo: una comparación entre las experiencias de Albacete y Salford”. *VII Congreso Nacional de Ciencia Política: democracia y buen gobierno*. Madrid (Espanha): Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración. Consultado em novembro de 2007, disponível em <www.presupuestosparticipativos.net/Albacete%20y%20Salford.pdf>;

PINEDA, Carmen e **PIRES**, Valdemir (2012), “Características de las experiencias españolas de presupuesto participativo: intento de encuadramiento en una tipología”. *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Nueva Época*, n.º 7. Madrid (Espanha): Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 51-90;

PIRES, Roberto (2001), *Orçamento Participativo e Planeamento Municipal: uma análise neoinstitucional a partir do caso da Prefeitura de Belo Horizonte*. Belo Horizonte (Brasil): Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, pp. 152;

PIRES, Valdemir (1999), “Límites y potencialidades del presupuesto participativo”. *Monografía presentada a Premio anual de la Asociación Internacional de Presupuesto Público de 1999*. Buenos Aires (Argentina): Asociación Internacional de Presupuesto Público, pp. 27. Consultado em outubro de 2007, disponível em <www.hacienda.go.cr/centro/datos/Articulo/L%C3%ADmites%20y%20potencialidades%20de%20presupuesto%20participativo.doc>;

PONTUAL, Pedro (2014), “Building a democratic pedagogy participatory budgeting as a “school of citizenship” in DIAS, Nelson (org.), *Hope for Democracy: 25 years of Participatory Budgeting Worldwide*. São Brás de Alportel (Portugal): Associação In Loco, pp. 427-429;

PUTNAM, Robert (1993), *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton (Estados Unidos de América): Princeton University Press, pp. 280;

REIS, Alexandra (2006), “Quando os cidadãos ajudam a governar as cidades”. *Jornal Público de 19 de novembro de 2006*. Lisboa (Portugal): Público, Comunicação Social S. A., pp. 58-59;

RENARD, Vincent (1995), “The effects of participation in the planning process on land. Use developments, the economy and the environmental. Balance of advantages and disadvantages of participation. Case study of Paris”, in COUNCIL OF EUROPE, *The challenges facing European society with the approach of the year 2000. Public participation in regional/spatial planning in different European countries*. Estrasburgo (França): Council of Europe, pp. 157-164;

RIBEIRO, Uriella (2007), “As mulheres no Orçamento Participativo de Belo Horizonte. As Potencialidades e limites para uma participação paritária entre homens e mulheres neste espaço”. *II Seminário Nacional de Movimentos Sociais, Participação e Democracia*. Florianópolis (Brasil): Universidade Federal de Santa Catarina, pp. 716-735. Consultado em outubro de 2007, disponível em <www.sociologia.ufsc.br/npms/uriella_coelho_ribeiro.pdf>;

ROCHA, João (2009), *Gestão pública e modernização administrativa. Reimpressão da 1.ª Edição*. Oeiras (Portugal): Instituto Nacional de Administração, I. P., pp. 216;

RODRIGUES, Miguel e **ARAÚJO**, Joaquim (2006), “A Nova Gestão Pública na administração local: o caso do noroeste de Portugal”. *Revista da Euro-região Galiza-Norte de Portugal*, n.º 9. Vigo (Espanha): Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, pp. 59-80;

RODRÍGUEZ, Jahir (2003), *El Presupuesto Participativo: defendiendo lo público y la construcción de la ciudadanía. La experiencia del departamento de Risaralda (Colombia)*. Pereira (Colômbia): Gobernación de Risaralda - Secretaría de Planificación Departamental, Universidad Tecnológica de Pereira y Cooperación Alemana de Desarrollo, pp. 156;

RODRÍGUEZ, Jorge et al. (2011), *Nuevas formas de gobernabilidad local: principales desafíos de los presupuestos participativos*. Montevideo (Uruguai): Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades, pp. 43. Consultado em março de 2015, disponível em <http://portal.mercociudades.net/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/lpl/Nuevas_formas_de_gobernabilidad_local.pdf>;

SÁNCHEZ, Euclides (2000), *Todos con la “Esperanza”. Continuidad de la participación comunitaria*. Caracas (Venezuela): Universidad Central de Venezuela, Facultad de Humanidades y Educación, Comisión de Estudios de Posgrado, pp. 265;

SANTIAGO, Violeta (2015), "Me obsesiona que los jóvenes se marchen al no ver oportunidades". *El Diario Montañés*, 15 de mayo de 2015. Santander (Espanha): El Diario Montañés. Consultado em junho 2015, disponível em <www.eldiariomontanes.es/cantabria/elecciones-2015/201505/15/obsesiona-jovenes-marchen-oportunidades-20150514000813-v.html>;

SANZ, Andrés e **PINEDA**, Carmen (1999), "Procesos y experiencias de innovación y participación en políticas y gestión pública: la experiencia de Porto Alegre y Kerala". *IV Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración*. Granada (Espanha): Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, pp. 44;

SELLERS, Gonzalo (2015), "Izquierda Unida defiende un presupuesto participativo para la ciudad". *El Diario Montañés*, 8 de mayo de 2015. Santander (Espanha): El Diario Montañés. Consultado em junho 2015, disponível em <www.eldiariomontanes.es/cantabria/201505/08/izquierda-unida-defiende-presupuesto-20150508002742-v.html>;

SELLERS, Gonzalo (2015b), "IU pretende potenciar las asociaciones vecinales". *El Diario Montañés*, 19 de mayo de 2015. Santander (Espanha): El Diario Montañés. Consultado em junho 2015, disponível em <www.eldiariomontanes.es/cantabria/elecciones-2015/201505/19/prettende-potenciar-asociaciones-vecinales-20150519134242.html>;

SG-STR (2007), *Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana*. Santander (Espanha): Secretaría General del Ayuntamiento de Santander. Consultado em maio de 2008, disponível em <<http://portal.ayto-santander.es/portal/pls/portal/docs/19268.PDF>>;

SILVA, Elielson e **PINEDA** Carmen (2012), "El presupuesto participativo y la administración municipal: los casos de Araraquara (Brasil) y Logroño (España)". *Berceo - Revista Riojana de Ciencias Sociales y Humanidades*, n.º 162. Logroño (Espanha): Instituto de Estudios Riojanos, 341-360;

SIMANCAS, Moisés (org.) et al. (2007), *Asociacionismo en Canarias: un análisis territorial. La participación ciudadana organizada en la sociedad Canaria*. Santa Cruz de Tenerife (Espanha): Consejería de Presidencia y Justicia del Gobierno de Canarias, pp. 315;

SINTOMER, Yves (2006), "Los presupuestos participativos en Europa: futuro y presente". *Desafíos y límites en la democracia: los presupuestos participativos*. Madrid (Espanha): Curso de verano de la Universidad Complutense de Madrid. Consultado em fevereiro de 2008, disponível em <www.ayto-coriadelrio.es/tmp_participacion/pc_06.pdf>;

SINTOMER, Yves (2004), "Democracia local y Presupuesto Participativo", in CABANNES, Yves e VÁSCONEZ, Jaime (ed.), *Revista La Era Urbana (Presupuestos Participativos - Edición Especial)*. Quito (Equador): Programa de Gestión Urbana PGU-ALC, pp. 53-54;

SINTOMER, Yves e **GANUZA**, Ernesto (2011), *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos: Investigación sobre las experiencias de presupuesto participativo en Europa*. Amesterdão (Holanda): Transnational Institute, pp. 243. Consultado em janeiro de 2015, disponível em <www.tni.org/files/download/participatory_politics_nologo_0.pdf>;

SINTOMER, Yves, **HERZBERG**, Carsten e **ALLEGRETTI**, Giovanni (2012), *Diálogo Global n.º 25 - Aprendendo com o Sul: o Orçamento Participativo no Mundo. Um convite à cooperação global*. Bona (Alemanha): Centro de Serviços para os Municípios em Um Só Mundo - Engagement Global gGmbH, pp. 90. Consultado em dezembro de 2014, disponível em <www.op-portugal.org/downloads/DialogoGlobal_25pt.pdf>;

SINTOMER, Yves; **HERZBERG**, Carsten; **RÖCKE**, Anja (2014), “Transnational models of citizen participation: the case of participatory budgeting” in DIAS, Nelson (org.), *Hope for Democracy: 25 years of Participatory Budgeting Worldwide*. São Brás de Alportel (Portugal): Associação In Loco, pp. 28-44;

SINTOMER, Yves, **HERZBERG**, Carsten e **RÖCKE**, Anja (2008), “Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges”. *International Journal of Urban and Regional Research*, March 2008 - Vol. 32 (1). Oxford (Reino Unido): Blackwell Publishing Ltd., pp. 164-178. Consultado em maio de 2008, disponível em <<http://ideas.repec.org/a/bla/ijurrs/v32y2008i1p164-178.html>>;

SOUSA SANTOS, Boaventura (2002), *Democracia e Participação: o caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Porto (Portugal): Edições Afrontamento, pp. 233;

SOUSA SANTOS, Boaventura (1998), “Participatory budgeting in Porto Alegre: towards a redistributive justice”. *Politics and Society*, 26 (4). Thousand Oaks (Estados Unidos de América): SAGE Publications, pp. 461-510. Consultado em janeiro de 2008, disponível em <www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Participatory_Budgeting_Politics_and_Society_1998.PDF>;

SOUSA SANTOS, Boaventura e **AVRITZER**, Leonardo (2003), “Para Ampliar o Canon Democrático”, in SOUSA SANTOS, Boaventura (orgs.), *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Porto: Edições Afrontamento, pp. 39-82;

STOKER, Gerry (1998), “Governance as theory: five propositions”. *International Social Science Journal*, vol. 5 (155). Oxford (Reino Unido): Blackwell Publishing Ltd/UNESCO, pp.17-28. Consultado em março de 2014, disponível em <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-2451.00106/abstract>>;

SUBIRATS, Joan (2001), “Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas”. *Ciudadanos y decisiones políticas*. Barcelona (Espanha): Ariel, pp. 33-42;

TEIXEIRA, Ana (2004), “Instrumentos políticos y metodológicos de las experiencias de Presupuesto Participativo” in CABANNES, Yves e VÁSCONEZ, Jaime (ed.) *Revista La Era Urbana (Presupuestos Participativos - Edición Especial)*. Quito (Equador): Programa de Gestión Urbana PGU-ALC, pp. 48-50;

THORNLEY (1977), “Theoretical perspectives on planning participation”. *Progress in Planning* vol. 7. Manchester (Reino Unido): University of Manchester pp. 57;

TONOLLIER, Odir (1999), *Orçamento Participativo: Análise de uma experiencia concreta*. Porto Alegre (Brasil): Cursos de Relações Fiscais Intergovernamentais da Prefeitura de Porto Alegre. Consultado em outubro de 2007, disponível em <www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Courses/Brasilia%2011.16.99/texto_odir.pdf>;

UE (2010), “Carta dos direitos fundamentais da União Europeia (2010/C 83/02)”. *Jornal oficial da União Europeia*, C 83/389, de 30 de Março. Luxemburgo: Serviço de Publicações da União Europeia. Consultado em janeiro de 2014, disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:pt:PDF>>;

UN (1948), *The Universal Declaration of Human Rights*. Paris (França): United Nations General Assembly. Consultado em janeiro de 2014, disponível em <www.un.org/en/documents/udhr/>;

UNDP (1990-2014), *Human Development Report. Global Report*. Nova Iorque (Estados Unidos da América): United Nations Development Programme. Consultado em março de 2014, relatórios disponíveis em <<http://hdr.undp.org/en/global-reports>>;

VALDÉS, Cecilia Correa (2004), “Presupuestos Participativos a la escala provincia - El Tolima (Colombia)”, in CABANNES, Yves e VÁSCONEZ, Jaime (ed.), *Revista La Era Urbana (Presupuestos Participativos - Edición Especial)*. Quito (Equador): Programa de Gestión Urbana PGU-ALC, pp. 28-29;

VELASCO, Alejandra e **FAVARO**, Fernanda (2005), *De Olho no Orçamento Criança - Atuando para priorizar a criança e o adolescente no orçamento público*. São Paulo (Brasil): Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente, Instituto de Estudos Socioeconômicos y UNICEF, pp. 160. Consultado em dezembro de 2007, disponível em <www.fundabrinq.org.br/_Abrinq/documents/publicacoes/abrinq_poc_pub.pdf>;

VERLE, João (2004), “Desarrollamos una forma organizada y continuada de participación popular” in CABANNES, Yves e VÁSCONEZ, Jaime (ed.), *Revista La Era Urbana (Presupuestos Participativos - Edición Especial)*. Quito (Equador): Programa de Gestión Urbana PGU-ALC, pp. 14-15;

VIEIRA, Álvaro (2008), “O povo é quem mais manda no orçamento de 25 autarquias”. *Jornal Público* de 9 de julho de 2008. Lisboa (Portugal): Público, Comunicação Social S. A., pp. 10-11;

WOLLMANN, Hellmut (1999), “Le système local en Allemagne: vers un nouveau modèle de démocratie locale?”, in BLONDIAUX e Loïc; MARCOU, Gérard (dir.), *La démocratie locale: représentation, participation e espace public*. Paris (França): Presses Universitaires de France, pp. 103-116;

ZABALZA, Jorge (2003), *La experiencia de Porto Alegre. Estado y administración popular*. Consultado em setembro de 2003, disponível em <<http://usuarios.lycos.es/Alfagua/ZABALZA.html>>.



ANEXOS

I - Os Orçamentos Participativos em Espanha (ativos ou descontinuados)

II - Inquérito à população

III - Inquérito aos dirigentes da administração local e aos representantes

IV - Análise de dados do inquérito à população

V - Análise de dados do inquérito aos dirigentes da administração local

VI - Análise de dados do inquérito aos representantes políticos

ANEXO I - Os ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS EM ESPANHA

(ATIVOS OU DESCONTINUADOS)

Comunidade Autónoma	Município	Superfície (Km ²)	Habitantes (2014)	Densidade Polucional	Ano de início	Executivo político	Por modelo definido por SINTOMER e GANUZA (2011)
Andaluzia	Algeciras	85,9	117974	1373,39	2009	Partido Socialista Obrero Español/Izquierda Unida	Participativo
Andaluzia	Archidona	185,59	8577	46,21	2009	Izquierda Unida	Participativo
Andaluzia	Benarrabá	26	520	20,00	2008	Partido Popular	Participativo
Andaluzia	Benicasim	36,1	18233	505,07	2007	Partido Popular	Participativo
Andaluzia	Campillos	188	8570	45,59	2006	Izquierda Unida /Partido Socialista Obrero Español	Administrativo
Andaluzia	Casabermeja	67,28	3498	51,99	2009	Izquierda Unida	Participativo
Andaluzia	Colmenar	66	3486	52,82	2010	Partido Socialista Obrero Español	Participativo
Andaluzia	Córdoba	1255,24	328773	261,92	2001	Partido Socialista Obrero Español/Izquierda Unida	Participativo
Andaluzia	El Burgo	117	1922	16,43	2009	Izquierda Unida	Participativo
Andaluzia	Humilladero	35	3377	95,34	2009	Izquierda Unida	Participativo
Andaluzia	Jerez de la Frontera	1188	212226	178,64	2004	Partido Popular	Participativo
Andaluzia	Jimera de Líbar	27	414	15,33	2010	Partido Popular	Participativo
Andaluzia	Las Cabezas de San Juan	229,70	16546	72,03	2001	Izquierda Unida	Participativo
Andaluzia	Málaga	398,25	566913	1423,51	2005	Partido Popular	Participativo
Andaluzia	Puente Genil	170	30186	177,56	2001	Izquierda Unida	Participativo
Andaluzia	Puerto Real	197	41486	210,59	2004	Izquierda Unida	Administrativo
Andaluzia	Sevilla	140,8	696676	4947,98	2004	Partido Socialista Obrero Español/Izquierda Unida	Administrativo
Andaluzia	Teba	144	4001	27,78	2009	Izquierda Unida	Participativo
Andaluzia	Torreperogil	90,1	7600	84,35	2005	Izquierda Unida	Administrativo
Andaluzia	Villanueva de Algaidas	75	4373	58,31	2009	Izquierda Unida	Participativo
Castela e Leão	Segovia	163,6	53260	325,55	2006	Partido Socialista Obrero Español/Izquierda Unida	Administrativo
Castela-La Mancha	Albacete	1141	172487	151,17	2002	Partido Socialista Obrero Español	Representativo
Castela-La Mancha	Almansa	531,9	25024	47,05	2003	Partido Socialista Obrero Español	Representativo

Castela-La Mancha	Puertollano	226,7	50608	223,24	2004	Partido Socialista Obrero Español/Izquierda Unida	Representativo
Castela-La Mancha	Tobarra	325	8075	24,85	2009	Partido Socialista Obrero Español	Representativo
Catalunha	Arenys de Mar	6,8	15307	2251,03	2007	Partido Socialista Obrero Español	Participativo
Catalunha	Barberá del Vallés	8,3	32550	3921,69	2004	Partido Socialista Obrero Español/Izquierda Unida	Participativo
Catalunha	Callús	12,5	1985	158,80	2002	Independente	Administrativo
Catalunha	Figaró-Montmany	15,07	1096	72,73	2005	Independente	Administrativo
Catalunha	Mollet del Vallès	10,8	51719	4788,80	2004	Partido Socialista Obrero Español/Izquierda Unida	Participativo
Catalunha	Parets del Vallés	9,1	18733	2058,57	2005	Partido Socialista Obrero Español	Administrativo
Catalunha	Rubí	33,44	74353	2223,47	2001	Izquierda Unida	Participativo
Catalunha	San Andrés de la Barca	5,53	27268	4930,92	2005	Partido Socialista Obrero Español	Participativo
Catalunha	San Baudilio de Llobregat	21,48	83107	3869,04	2005	Partido Socialista Obrero Español	Participativo
Catalunha	Santa Cristina de Aro	67,77	5194	76,64	2004	Partido Socialista Obrero Español	Administrativo
Catalunha	Tarrasa	70,2	215517	3070,04	2005	Partido Socialista Obrero Español/Izquierda Unida	Administrativo
Catalunha	Torredembarra	8,7	15475	1778,74	2007	Convergència i Unió/ Partido Popular	Administrativo
Catalunha	Viladecaballs	20,08	7395	368,28	2005	Convergència i Unió	Administrativo
Comunidade de Madrid	Algete	37,88	20102	530,68	2011	Partido Popular	Participativo
Comunidade de Madrid	Getafe	78,74	173057	2197,83	2004	Partido Socialista Obrero Español	Participativo
Comunidade de Madrid	Leganés	43,1	186696	4331,69	2005	Partido Socialista Obrero Español/Izquierda Unida	Administrativo
Comunidade de Madrid	Rivas-Vaciamadrid	67,16	80483	1198,38	2009	Izquierda Unida /Partido Socialista Obrero Español	Participativo
Comunidade Foral de Navarra	Pamplona	23,55	196166	8329,77	2008	Unión del Pueblo Navarro	Administrativo
Comunidade Foral de Navarra	Tudela	215,7	35062	162,55	2006	Unión del Pueblo Navarro	Participativo
Comunidade Valenciana	Alicante	201,27	332067	1649,86	2006	Partido Popular	Representativo
Comunidade Valenciana	Altea	34,43	22518	654,02	2009	Partido Socialista Obrero Español	Participativo
Comunidade Valenciana	Aspe	70,9	20248	285,59	2012	Partido Socialista Obrero Español/Izquierda Unida	Participativo
Comunidade Valenciana	Castellón de la Plana	108,8	173841	1597,80	2006	Partido Popular	Participativo
Comunidade Valenciana	Chirivella	5,2	29309	5636,35	2008	Partido Socialista Obrero Español	Participativo
Comunidade Valenciana	Elche	326,07	228647	701,22	2008	Partido Socialista Obrero Español /Independente	Participativo
Comunidade Valenciana	Gandía	60,8	76497	1258,17	2008	Partido Socialista Obrero Español	Participativo
Comunidade Valenciana	Godella	8,3	13125	1581,33	2008	Partido Socialista Obrero Español	Participativo

Comunidade Valenciana	Jávea	68,59	29067	423,78	2012	Partido Socialista Obrero Español	Participativo
Comunidade Valenciana	Les Coves de Vinromá	136,4	2009	14,73	2009	Independente	Participativo
Comunidade Valenciana	Novelda	75,7	26292	347,32	2007	Partido Socialista Obrero Español/Izquierda Unida	Participativo
Comunidade Valenciana	Paterna	44	67156	1526,27	2006	Partido Popular	Participativo
Comunidade Valenciana	Petrer	104,3	34754	333,21	2004	Izquierda Unida	Participativo
Comunidade Valenciana	San Juan de Alicante	9,64	22804	2365,56	2005	Partido Socialista Obrero Español/Izquierda Unida	Participativo
Comunidade Valenciana	San Sadurní de Noya	18,97	12590	663,68	2006	Convergència i Unió	Participativo
Comunidade Valenciana	Villarreal	55,12	50755	920,81	2012	Partido Socialista Obrero Español	Participativo
Galiza	Ferrol	81,9	70389	859,45	2009	Partido Socialista Obrero Español	Representativo
La Rioja	Logroño	79,57	151962	1909,79	2006	Partido Popular	Representativo
La Rioja	Santo Domingo de la Calzada	40,09	6520	162,63	2008	Partido Socialista Obrero Español	Participativo
País Vasco	San Sebastián	60,89	186126	3056,76	2003	Partido Socialista Obrero Español	Participativo
País Vasco	Zumaya	11,28	9734	862,94	2008	Partido Nacionalista Vasco	Participativo

Os principais números dos Orçamentos Participativos em Espanha

Comunidade Autónoma	Indicadores demográficos e ano de início	Partido Político	Por modelo definido por SINTOMER e GANUZA (2011)
<p>Andaluzia - 20 (30,76%)</p> <p>Comunidade Valenciana - 16 (24,62%)</p> <p>Catalunha - 13 (20,00%)</p> <p>Castela-La Mancha - 4 (6,15%)</p> <p>Comunidade de Madrid - 4 (6,15%)</p> <p>Comunidade Foral de Navarra - 2 (3,08%)</p> <p>La Rioja - 2 (3,08%)</p> <p>País Vasco - 2 (3,08%)</p> <p>Castela e Leão - 1 (1,54%)</p> <p>Galiza - 1 (1,54%)</p>	<p>População nacional com OP - 5192480 habitantes (11,16%)</p> <p>População média dos municípios com OP - 79884 habitantes</p> <p>Superfície nacional com OP - 9468,28 Km² (1,68%)</p> <p>Superfície média dos municípios com OP - 145,67 Km²</p> <p>Densidade populacional média - 1285,67 Km²</p> <p>Ano de início por legislatura municipal:</p> <p>2011-2015 - 4 (6,15%)</p> <p>2007-2011 - 26 (40,00%)</p> <p>2003-2007 - 29 (44,62%)</p> <p>1999-2003 - 6 (9,23%)</p>	<p>Partido Socialista Obrero Español - 19 (29,23%)</p> <p>Coligação de esquerda - 15 (23,07%)</p> <p>Izquierda Unida - 12 (18,46%)</p> <p>Partido Popular - 10 (15,38%)</p> <p>Independentes - 3 (4,62%)</p> <p>Convergència i Unió - 2 (3,08%)</p> <p>Unión del Pueblo Navarro - 2 (3,08%)</p> <p>Partido Nacionalista Vasco - 1 (1,54%)</p> <p>Coligação de direita - 1 (1,54%)</p>	<p>Administrativo - 14 (21,54%)</p> <p>Representativo - 7 (10,77%)</p> <p>Participativo - 44 (67,69%)</p>

FONTE: Elaboração própria a partir dos dados de INE (2014), GÓMEZ (2014), LÓPEZ e PINEDA (2013), GANUZA e FRANCÉS (2012), SINTOMER e GANUZA (2011) e COMAS (2010)

ANEXO II



ENCUESTA A LA POBLACIÓN

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROCESOS DE DECISIÓN DE
LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Barrio de _____

N.º de la encuesta: _____

Fecha: _____

La presente encuesta se destina a la elaboración de un Trabajo Fin de Carrera del Máster en Políticas Europeas de la Universidad de Lisboa (Portugal). Utilice por favor una "X" para contestar a las preguntas presentes a continuación. Se le garantiza la total confidencialidad de sus respuestas.

MUCHAS GRACIAS POR SU COLABORACIÓN

1 - CARACTERIZACIÓN PERSONAL:

1.1 - Sexo		1.3 - Estado civil		1.5 - Sector profesional	
Hombre		Casado(a)		Sector I	Agricultura, ganadería, caza y silvicultura
Mujer		Soltero(a)			Pesca
		Divorciado(a)		Sector II	Industrias extractivas
		Viudo(a)			Industria manufacturera
					Otras industrias
					Construcción
1.2 - Edad				Sector III	Comercio y reparaciones
Menos de 20					Turismo
21 - 40		1.4 - Nivel de estudios			Transportes y comunicaciones
41 - 60		No sabe leer ni escribir			Administración Pública
Más de 61		Sabe leer y escribir			Banca, seguros, inmobiliarias y alquileres
		Educación primaria			Educación
		Educación secundaria			Otros servicios
		Bachillerato/Formación profesional			
		Diplomatura/Ingeniería/Licenciatura		No activos	Labor del hogar
		Máster/Doctorado			Jubilado
					Estudiante
					Busca primero empleo
					En paro

2 - EN LOS ÚLTIMOS 7 AÑOS, ¿CON QUÉ FRECUENCIA HA PARTICIPADO EN LAS SIGUIENTES INICIATIVAS/ACTIVIDADES?

Iniciativas/actividades en el municipio	Nunca	Raramente	Por veces	Con frecuencia
Prestación de servicios u obras de beneficencia en su barrio				
Acciones de voluntariado con repercusiones en el municipio				
Consulta de información en el Ayuntamiento				
Reunión de Asociación de madres y padres de alumnos				
Reunión de Asociación Local				
Presentar sugerencia/propuesta a miembro del Consejo de Distrito				
Asistencia a sesión del Pleno de la Corporación Local				
Contacto directo con miembro de la Junta de Gobierno Local (alcalde o concejales)				
Otro(s). ¿Cuál(es)?				

3 - RECONOCIENDO EL ASOCIACIONISMO COMO UNA FORMA DE PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS, ¿USTED ESTÁ INSCRIPTO EN ALGUNA ASOCIACIÓN LOCAL?

Asociación			
Defensa		Padres y madres de alumnos	
Cultural		Juvenil	
Deportiva		Cooperativa	
Apoyo social		Sindicato/Patronal	
Voluntaria		Colegio/asociación profesional	
Vecinos		Partido político	
Parroquia/religiosa		Ninguna	
Estudiantil		Otro(s). ¿Cuál(es)?	

4 - ¿CONOCE ALGUNA DE LAS HERRAMIENTAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA INDICADAS A CONTINUACIÓN?

Herramienta	
Presupuesto Participativo	
Encuestas	
Foros de participación	
Asambleas o consejos territoriales/de distrito	
Conversaciones virtuales con alcalde	
Agenda 21 Local	
Ninguna	
Otro(s). ¿Cuál(es)?	

5 - A TRAVÉS DE SU PARTICIPACIÓN ACTIVA Y SUGERENCIAS, ¿LE AGRADARÍA LA POSIBILIDAD DE INTERVENIR DIRECTAMENTE EN LA DEFINICIÓN DE LAS PRIORIDADES PRESUPUESTARIAS ANUALES DE SU MUNICIPIO?

SÍ

☐

Responder posteriormente a 6 y 8

NO

☐

Responder posteriormente a 7

6 - ¿CON QUÉ RAZONES? (INDICAR TRES)

Razones	
Mayor transparencia en la gestión municipal	
Dar opinión sobre las prioridades de inversión municipal	
Identificar los problemas que afectan a la población	
Gestión municipal más eficiente	
Discutir y controlar ideas con el Ayuntamiento	
La información queda disponible para todos	
Permite democratizar el proceso de decisión	
Mejorar una decisión final	
Inserción real de los habitantes en su ciudad	
Legitimar decisiones	
Obtener más calidad en las decisiones del planeamiento	
Mejorar la imagen del municipio	
Facilitar el desarrollo de políticas	
Otra(s). ¿Cuál(es)?	

7 - ¿CON QUÉ RAZONES? (INDICAR TRES)

Razones	
Falta de tiempo para participar	
Incompetencia del Ayuntamiento	
Falta de información	
Falta de motivación/sensibilidad	
Lenguaje utilizada por los políticos y técnicos	
Privilegia los ciudadanos con más recursos y conocimientos	
La población considera la participación como una pérdida de tiempo	
Las iniciativas de participación son muy burocráticas	
Falta de voluntad política	
Los políticos conocen las necesidades de la población	
Coste de los procesos de participación	
Acceso limitado a documentación, estudios y servicios	
Falta de respuestas de las autoridades	
Otro(s). ¿Cuál(es)?	

8 - ¿EN QUÉ SECTORES SE ENCUADRARÍAN SUS PROPUESTAS? (INDICAR TRES)

Prioridades			
Educación		Turismo/ocio	
Gestión/Planeamiento urbanístico		Infraestructuras públicas	
Ordenación del territorio y medioambiente		Sanidad	
Red viaria, accesibilidad y transportes		Juventud	
Cultura y deporte		Problemas personales	
Protección civil		Servicios sociales	
Desarrollo económico		Otro(s). ¿Cuál(es)?	

ANEXO III



ENCUESTA A LOS DIRIGENTES DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL / REPRESENTANTES POLÍTICOS

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROCESOS DE DECISIÓN DE
LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

N.º de la encuesta: _____

Fecha: _____

La presente encuesta se destina a la elaboración de un Trabajo Fin de Carrera del Máster en Políticas Europeas de la Universidad de Lisboa (Portugal). Utilice por favor una "X" para contestar a las preguntas presentes a continuación. Se le garantiza la total confidencialidad de sus respuestas.

MUCHAS GRACIAS POR SU COLABORACIÓN

1. ¿QUÉ LE PARECE LA VIGENTE LEGISLACIÓN SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA?

Opciones	
Muy desajustada	
Insuficiente	
Suficiente	
Satisfactoria	
Muy satisfactoria	

2. EN EL FUTURO, ¿QUÉ ESPERA QUE OCURRA CON RESPECTO A LA LEGISLACIÓN SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA?

Opciones	
Se restrinja	
Se mantenga	
Se amplíe	

3. ¿CUÁLES SON LAS HERRAMIENTAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA LLEVADAS A CABO EN SANTANDER?

Herramienta	
Presupuesto Participativo	
Encuestas	
Foros de participación	
Asambleas o consejos territoriales/de distrito	
Conversaciones virtuales con alcalde	
Agenda 21 Local	
Ninguna	
Otra(s). ¿Cuál(es)?	
No sabe/no contesta	

4. EN EL FUTURO ¿QUÉ OTRAS HERRAMIENTAS DE PARTICIPACIÓN DEBERÍAN SER IMPLEMENTADAS EN SANTANDER?

Herramienta	
Presupuesto Participativo	
Encuestas	
Foros de participación	
Asambleas o consejos territoriales/de distrito	
Conversaciones virtuales con alcalde	
Agenda 21 Local	
Ninguna	
Otra(s). ¿Cuál(es)?	
No sabe/no contesta	

5. ¿QUIÉN DEBERÍA ASUMIR LA ORGANIZACIÓN Y EL DESARROLLO DE LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS DE NIVEL MUNICIPAL?

Opciones	
Ayuntamiento	
Ayuntamiento en colaboración con otra entidad pública (local y/o regional)	
Privados	
Agencia de desarrollo local	
Asociaciones de vecinos	
Otras asociaciones	
ONG o fundación	
Otro(s). ¿Cuál(es)?	

6. ¿CON QUÉ TIPO DE RECURSOS FINANCIEROS (U OTROS) DEBEN DOTARSE LOS SERVICIOS MUNICIPALES PARA EL ADECUADO DESARROLLO DE DINÁMICAS DE PARTICIPACIÓN?

Opciones	
Propios	
Propios en conjunto con otra entidad pública (local y/o regional)	
Privados	
Nacionales	
Comunitarios	
Otra(s). ¿Cuál(es)?	

7. ¿EN QUÉ FASE DEBE LA POBLACIÓN INTERVENIR EN EL PROCESO DE DEFINICIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

Opciones	
No debe intervenir	
En la deliberación	
En la deliberación y en la decisión	
En la deliberación pero solamente con un papel consultivo	
Después de la decisión de las autoridades pero solamente con un papel consultivo	
En la evaluación	
En la fiscalización	

8. ¿CÓMO CONSIDERA LA ACTITUD DE SUS PARES CON RESPECTO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA?

Opciones	
Abierta a la participación	
Restringida a la participación	
Indiferente a la participación	
Otro(s). ¿Cuál(es)?	

9. IDENTIFIQUE LA NECESIDAD DE NUEVOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MUNICIPIO.

Opciones	
Muy importante (contestar posteriormente a la pregunta 10)	
Importante (contestar posteriormente a la pregunta 10)	
Poco importante (contestar posteriormente a la pregunta 11)	
Sin cualquier importancia (contestar posteriormente a la pregunta 11)	

10. ¿CON QUÉ RAZONES? (INDICAR 3)

Razones	
Mayor transparencia en la gestión municipal	
Dar opinión sobre las prioridades de inversión municipal	
Identificar los problemas que afectan a la población	
Gestión municipal más eficiente	
Discutir y controlar ideas con el Ayuntamiento	
La información queda disponible para todos	
Permite democratizar el proceso de decisión	
Mejorar una decisión final	
Inserción real de los habitantes en su ciudad	
Legitimar decisiones	
Obtener más calidad en las decisiones del planeamiento	
Mejorar la imagen del municipio	
Facilitar el desarrollo de políticas	
Otra(s). ¿Cuál(es)?	

11. ¿CON QUÉ RAZONES? (INDICAR 3)

Razones	
Falta de tiempo de la población para participar	
Incompetencia del Ayuntamiento	
Falta de información de la población	
Falta de motivación/sensibilidad de la población	
Lenguaje utilizada por los políticos y técnicos	
Privilegia los ciudadanos con más recursos y conocimientos	
La población considera la participación como una pérdida de tiempo	
Las iniciativas de participación son muy burocráticas	
Falta de voluntad política	
Los políticos conocen las necesidades de la población	
Coste de los procesos de participación	
Acceso limitado a documentación, estudios y servicios	
Falta de respuestas de las autoridades	
Otro(s). ¿Cuál(es)?	

ANEXO IV - ANÁLISE DE DADOS DO INQUÉRITO À POPULAÇÃO

1. CARACTERIZAÇÃO DOS INQUIRIDOS

1.1 - GÉNERO

Género	2015		2008		Variação (%)
	Inquiridos	%	Inquiridos	%	
Masculino	82	44,81	48	42,86	4,55
Feminino	101	55,19	64	57,14	-3,42
Total	183	100,00	112	100,00	

1.2 - IDADE

Idade	2015		2008		Variação (%)
	Inquiridos	%	Inquiridos	%	
Menor de 20	21	11,48	16	14,29	-19,67
21 - 40	62	33,88	54	48,21	-29,73
41 - 60	60	32,79	24	21,43	53,01
Maior de 61	40	21,86	18	16,07	36,00
Total	183	100,00	112	100,00	

1.3 - ESTADO CIVIL

Estado civil	2015		2008		Variação (%)
	Inquiridos	%	Inquiridos	%	
Casado(a)	70	38,25	44	39,29	-2,63
Solteiro(a)	91	49,73	58	51,79	-3,98
Divorciado(a)	6	3,28	8	7,14	-54,10
Viúvo(a)	16	8,74	2	1,79	389,62
Total	183	100,00	112	100,00	

1.4 - NÍVEL DE ESTUDOS

Estudos	2015		2008		Variação (%)
	Inquiridos	%	Inquiridos	%	
Não sabe ler nem escrever	0	0,00	0	0,00	0,00
Sabe ler e escrever	1	0,55	0	0,00	0,00
Educação primária	9	4,92	6	5,36	-8,20
Educação básica	27	14,75	16	14,29	3,28
Educação secundária	82	44,81	58	51,79	-13,47
Licenciatura	56	30,60	30	26,79	14,24
Mestrado/Doutoramento	8	4,37	2	1,79	144,81
Total	183	100,00	112	100,00	

1.5 - SETOR PROFISSIONAL

Setor profissional	2015			2008			Variação (%)
	Inquiridos	%	Sector (%)	Inquiridos	%	Sector (%)	
Agricultura, criação de gado, caça e silvicultura	3	1,64	1,64	2	1,79	1,79	-8,20
Pesca	0	0,00		0	0,00		0,00
Indústria extrativa	1	0,55	10,93	0	0,00	10,71	0,00
Indústria manufatureira	4	2,19		0	0,00		0,00
Outras indústrias	13	7,10		6	5,36		32,60
Construção	2	1,09		6	5,36		-79,60
Comércio e reparações	27	14,75	53,55	14	12,50	50,00	18,03
Turismo	11	6,01		4	3,57		68,31
Transportes e comunicações	11	6,01		6	5,36		12,20
Administração Pública	15	8,20		8	7,14		14,75
Banca, seguros, imobiliárias e alugueres	9	4,92		6	5,36		-8,20
Educação	16	8,74		10	8,93		-2,08
Outros serviços	9	4,92		8	7,14		-31,15
Doméstica	3	1,64	33,88	6	5,36	37,50	-69,40
Reformado	22	12,02		8	7,14		68,31
Estudante	10	5,46		14	12,50		-56,28
À procura do primeiro emprego	5	2,73		6	5,36		-49,00
Desempregado	22	12,02		8	7,14		68,31
Total	183	100,00	100,00	112	100,00	100,00	

2. Nos últimos 7 anos com que frequência participou nas seguintes iniciativas/atividades?

Atividades/iniciativas existentes no município	Inquiridos (2015)				Total	Inquiridos (2008)				Total
	Nunca	Raramente	Por vezes	Com frequência		Nunca	Raramente	Por vezes	Com frequência	
Prestação de serviços ou obras de beneficência no seu bairro	130	29	20	4	183	84	20	8	0	112
Ações de voluntariado com repercussões no município	112	32	31	8	183	70	22	16	4	112
Consulta de informação na Câmara Municipal	131	21	27	4	183	88	20	4	0	112
Reunião de associação de pais e mães de alunos	128	8	34	13	183	74	16	18	4	112
Reunião de associação local	153	6	13	11	183	92	18	0	2	112
Apresentar sugestão/proposta a membro do Conselho de Distrito	175	7	0	1	183	108	4	0	0	112
Assistência a seção da Assembleia Municipal	179	4	0	0	183	108	4	0	0	112
Contato direto com membro do executivo (presidente ou vereadores)	155	19	8	1	183	98	12	2	0	112
Outras. Quais?	0	0	0	0	0	0	6	0	0	6

Atividades/iniciativas existentes no município	% (2015)				Total	% (2008)				Total	Variação			
	Nunca	Raramente	Por vezes	Com frequência		Nunca	Raramente	Por vezes	Com frequência		Nunca	Raramente	Por vezes	Com frequência
Prestação de serviços ou obras de beneficência no seu bairro	71,04	15,85	10,93	2,19	100,00	75,00	17,86	7,14	0,00	100,00	-5,28	-11,26	53,01	0,00
Ações de voluntariado com repercussões no município	61,20	17,49	16,94	4,37	100,00	62,50	19,64	14,29	3,57	100,00	-2,08	-10,98	18,58	22,40
Consulta de informação na Câmara Municipal	71,58	11,48	14,75	2,19	100,00	78,57	17,86	3,57	0,00	100,00	-8,89	-35,74	313,11	0,00
Reunião de associação de pais e mães de alunos	69,95	4,37	18,58	7,10	100,00	66,07	14,29	16,07	3,57	100,00	5,86	-69,40	15,60	98,91
Reunião de associação local	83,61	3,28	7,10	6,01	100,00	82,14	16,07	0,00	1,79	100,00	1,78	-79,60	0,00	236,61
Apresentar sugestão/proposta a membro do Conselho de Distrito	95,63	3,83	0,00	0,55	100,00	96,43	3,57	0,00	0,00	100,00	-0,83	7,10	0,00	0,00
Assistência a seção da Assembleia Municipal	97,81	2,19	0,00	0,00	100,00	96,43	3,57	0,00	0,00	100,00	1,44	-38,80	0,00	0,00
Contato direto com membro do executivo (presidente ou vereadores)	84,70	10,38	4,37	0,55	100,00	87,50	10,71	1,79	0,00	100,00	-3,20	-3,10	144,81	0,00
Outras. Quais?	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00	100,00	0,00	-100,00	0,00	0,00
Média	79,44	8,61	9,08	2,87	100,00	80,58	12,95	5,36	1,12	100,00	-1,40	-30,22	68,14	44,74

3. RECONHECENDO O ASSOCIATIVISMO COMO UMA FORMA DE PARTICIPAÇÃO, PERTENCE A ALGUMA DAS SEGUINTESS ASSOCIAÇÕES LOCAIS?

Associação	2015		2008		Variação (%)
	Inquiridos	%	Inquiridos	%	
Defesa	1	0,44	0	0,00	0,00
Juvenil	1	0,44	0	0,00	0,00
Cultural	3	1,33	2	1,47	-9,33
Apoio social	1	0,44	2	1,47	-69,78
Ordem/associação profissional	4	1,78	2	1,47	20,89
Outra	1	0,44	2	1,47	-69,78
Voluntária	5	2,22	4	2,94	-24,44
Moradores	18	8,00	4	2,94	172,00
Pais e mães de alunos	9	4,00	4	2,94	36,00
Cooperativa	6	2,67	4	2,94	-9,33
Partido político	7	3,11	4	2,94	5,78
Estudantil	7	3,11	6	4,41	-29,48
Sindicato/Patronal	25	11,11	14	10,29	7,94
Paróquia/religiosa	30	13,33	16	11,76	13,33
Desportiva	43	19,11	24	17,65	8,30
Nenhuma	64	28,44	48	35,29	-19,41
Total	225	100,00	136	100,00	

4. CONHECE ALGUM DOS SEGUINTESS INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO PÚBLICA?

Instrumento	2015		2008		Variação (%)
	Inquiridos	%	Inquiridos	%	
Orçamento Participativo	37	14,68	6	3,61	306,22
Inquérito	114	45,24	72	43,37	4,30
Fóruns de participação	35	13,89	28	16,87	-17,66
Assembleia ou conselho territorial/de distrito	7	2,78	2	1,20	130,56
Conversas virtuais com o presidente	7	2,78	6	3,61	-23,15
Agenda 21 Local	27	10,71	18	10,84	-1,19
Nenhuma	20	7,94	34	20,48	-61,25
Outros. Quais?	5	1,98	0	0,00	0,00
Total	252	100,00	166	100,00	

5. ATRAVÉS DA SUA PARTICIPAÇÃO ATIVA E SUGESTÕES, AGRADAR-LHE-IA A POSSIBILIDADE DE INTERVIR DIRETAMENTE NA DEFINIÇÃO DAS PRIORIDADES ORÇAMENTAIS ANUAIS DO SEU MUNICÍPIO?

Resposta	2015		2008		Variação (%)
	Inquiridos	%	Inquiridos	%	
Sim	116	63,39	66	58,93	7,57
Não	67	36,61	46	41,07	-10,86
Total	183	100,00	112	100,00	

6. COM QUE RAZÕES PARTICIPARIA?

Razões	2015		2008		Variação (%)
	Inquiridos	%	Inquiridos	%	
Maior transparência na gestão municipal	67	19,25	26	13,13	46,62
Dar opinião sobre as prioridades de investimento municipal	33	9,48	14	7,07	34,11
Identificar os problemas que afetam a população	58	16,67	32	16,16	3,12
Gestão municipal mais eficiente	40	11,49	20	10,10	13,79
Discutir e controlar ideias com a Câmara Municipal	31	8,91	10	5,05	76,38
A informação fica disponível para todos	10	2,87	8	4,04	-28,88
Permite democratizar o processo de decisão	36	10,34	19	9,60	7,80
Melhorar uma decisão final	6	1,72	14	7,07	-75,62
Integração real dos habitantes na sua cidade	5	1,44	18	9,09	-84,20
Legitimar decisões	4	1,15	11	5,56	-79,31
Obter mais qualidade nas decisões de planeamento	21	6,03	8	4,04	49,35
Melhorar a imagem do município	26	7,47	10	5,05	47,93
Facilitar o desenvolvimento de políticas	11	3,16	8	4,04	-21,77
Outra(s). Quais?	0	0,00	0	0	0,00
Total	348	100,00	198	100,00	

7. COM QUE RAZÕES NÃO PARTICIPARIA?

Razões	2015		2008		Variação (%)
	Inquiridos	%	Inquiridos	%	
Falta de tempo para participar	48	23,88	30	21,74	9,85
Incompetência da Câmara Municipal	13	6,47	14	10,14	-36,25
Falta de informação	27	13,43	18	13,04	2,99
Falta de motivação/sensibilidade	37	18,41	24	17,39	5,85
Linguagem utilizada pelos políticos e técnicos	9	4,48	6	4,35	2,99
Privilegia os cidadãos com mais recursos e conhecimentos	6	2,99	2	1,45	105,97
A população considera a participação como uma perda de tempo	6	2,99	6	4,35	-31,34
As incitavas de participação são muito burocráticas	10	4,98	4	2,90	71,64
Falta de vontade política	17	8,46	10	7,25	16,72
Os políticos conhecem as necessidades da população	4	1,99	4	2,90	-31,34
Custos dos processos de participação	7	3,48	2	1,45	140,30
Acesso limitado a documentação, estudos e serviços	3	1,49	4	2,90	-48,51
Falta de respostas das autoridades	14	6,97	14	10,14	-31,34
Outra(s). Quais?	0	0,00	0	0,00	0,00
Total	201	100,00	138	100,00	

8. EM QUE SETORES SE ENQUADRARIAM AS SUAS PROPOSTAS?

Setores	2015		2008		Variação (%)
	Inquiridos	%	Inquiridos	%	
Educação	29	8,33	22	11,11	-25,00
Gestão/Planeamento do território	12	3,45	18	9,09	-62,07
Ordenamento do território e ambiente	18	5,17	18	9,09	-43,10
Rede viária, acessibilidades e transportes	45	12,93	18	9,09	42,24
Cultura e desporto	59	16,95	22	11,11	52,59
Proteção civil	10	2,87	12	6,06	-52,59
Desenvolvimento económico	31	8,91	10	5,05	76,38
Turismo/lazer	12	3,45	10	5,05	-31,72
Infraestruturas públicas	23	6,61	14	7,07	-6,53
Saúde	34	9,77	24	12,12	-19,40
Juventude	32	9,20	12	6,06	51,72
Problemas pessoais	6	1,72	2	1,01	70,69
Serviços sociais	37	10,63	16	8,08	31,57
Outro(s). Quais?	0	0,00	0	0,00	0,00
Total	348	100,00	198	100,00	

ANEXO V - ANÁLISE DE DADOS DO INQUÉRITO AOS DIRIGENTES DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL

1. QUE LHE PARECE A VIGENTE LEGISLAÇÃO SOBRE PARTICIPAÇÃO PÚBLICA?

Opinião	2015		2008		Variação (%)
	Inquiridos	%	Inquiridos	%	
Muito desajustada	3	12,50	0	0,00	0,00
Insuficiente	8	33,33	2	15,38	116,67
Suficiente	9	37,50	8	61,54	-39,06
Satisfatória	4	16,67	3	23,08	-27,78
Muito satisfatória	0	0,00	0	0,00	0,00
Total	24	100,00	13	100,00	

2. NO FUTURO QUE ESPERA QUE OCORRA COM RESPEITO À LEGISLAÇÃO SOBRE PARTICIPAÇÃO PÚBLICA?

Opinião	2015		2008		Variação (%)
	Inquiridos	%	Inquiridos	%	
Que se restrinja	0	0,00	0	0,00	0,00
Que se mantenha	18	75,00	8	61,54	21,88
Que se amplie	6	25,00	5	38,46	-35,00
Total	24	100,00	13	100,00	

3. QUAIS OS INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO PÚBLICA LEVADOS A CABO EM SANTANDER?

Instrumento	2015		2008		Variação (%)
	Inquiridos	%	Inquiridos	%	
Orçamento Participativo	0	0,00	0	0,00	0,00
Inquérito	20	24,10	0	0,00	0,00
Fóruns de participação	5	6,02	0	0,00	0,00
Assembleia ou conselho territorial/de distrito	20	24,10	4	30,77	-21,69
Conversas virtuais com o presidente	0	0,00	1	7,69	-100,00
Agenda 21 Local	21	25,30	3	23,08	9,64
Nenhuma	0	0,00	0	0,00	0,00
Outros. Quais?	15	18,07	0	0,00	0,00
Não sabe/não responde	2	2,41	5	38,46	-93,73
Total	83	100,00	13	100,00	

4. NO FUTURO QUE OUTROS INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO PÚBLICA DEVERIAM SER IMPLEMENTADOS EM SANTANDER?

Instrumento	2015		2008		Variação (%)
	Inquiridos	%	Inquiridos	%	
Orçamento Participativo	8	33,33	2	15,38	116,67
Inquérito	0	0,00	0	0,00	0,00
Fóruns de participação	0	0,00	1	7,69	-100,00
Assembleia ou conselho territorial/de distrito	0	0,00	0	0,00	0,00
Conversas virtuais com o presidente	4	16,67	2	15,38	8,33
Agenda 21 Local	0	0,00	0	0,00	0,00
Nenhuma	10	41,67	1	7,69	441,67
Outros. Quais?	2	8,33	2	15,38	-45,83
Não sabe/não responde	0	0,00	5	38,46	-100,00
Total	24	100,00	13	100,00	

5. QUEM DEVERIA ASSUMIR A ORGANIZAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO DOS PROCESSOS PARTICIPATIVOS DE NÍVEL MUNICIPAL?

Organizador	2015		2008		Variação (%)
	Inquiridos	%	Inquiridos	%	
Câmara Municipal	22	91,67	11	84,62	8,33
Câmara Municipal em colaboração com outra entidade pública (local e/ou regional)	2	8,33	2	15,38	-45,83
Privados	0	0,00	0	0,00	0,00
Associação de desenvolvimento local	0	0,00	0	0,00	0,00
Associação de moradores	0	0,00	-	0,00	0,00
Outras associações	0	0,00	-	0,00	0,00
ONG ou fundação	0	0,00	-	0,00	0,00
Outros. Quais?	0	0,00	0	0,00	0,00
Total	24	100,00	13	100,00	

6. COM QUE TIPO DE RECURSOS FINANCEIROS (OU OUTROS) DEVEM DOTAR-SE OS SERVIÇOS MUNICIPAIS PARA ADEQUADO DESENVOLVIMENTO DE DINÂMICAS PARTICIPATIVAS?

Recursos	2015		2008		Variação (%)
	Inquiridos	%	Inquiridos	%	
Próprios	20	83,33	10	76,92	8,33
Próprios em conjunto com outra entidade pública (local e/ou regional)	2	8,33	2	15,38	-45,83
Privados	0	0,00	0	0,00	0,00
Nacionais	0	0,00	0	0,00	0,00
Comunitários	2	8,33	0	0,00	0,00
Outros. Quais?	0	0,00	1	7,69	-100,00
Total	24	100,00	13	100,00	

7. EM QUE FASE DEVE A POPULAÇÃO INTERVIR NO PROCESSO DE DEFINIÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

Fase	2015		2008		Variação (%)
	Inquiridos	%	Inquiridos	%	
Não deve intervir	0	0,00	0	0,00	0,00
Na deliberação	8	28,57	8	42,11	-32,14
Na deliberação e na decisão	11	39,29	6	31,58	24,40
Na deliberação mas apenas com um papel consultivo	3	10,71	2	10,53	1,79
Depois da decisão das autoridades mas apenas com um papel consultivo	2	7,14	3	15,79	-54,76
Na avaliação	3	10,71	-	0,00	0,00
Na fiscalização	1	3,57	-	0,00	0,00
Outra(s)	0	0,00	0	0,00	0,00
Total	28	100,00	19	100,00	

8. COMO CONSIDERA A ATITUDE ENTRE PARES COM RESPEITO À PARTICIPAÇÃO PÚBLICA?

Atitude	2015		2008		Variação (%)
	Inquiridos	%	Inquiridos	%	
Aberta à participação	16	66,67	8	61,54	8,33
Restritiva à participação	2	8,33	2	15,38	-45,83
Indiferente à participação	6	25,00	3	23,08	8,33
Outra(s)	0	0,00	0	0,00	0,00
Total	24	100,00	13	100,00	

9. IDENTIFIQUE A NECESSIDADE DE NOVOS PROCESSOS PÚBLICA NO MUNICÍPIO.

Opinião	2015		2008		Variação (%)
	Inquiridos	%	Inquiridos	%	
Muito importante	9	37,5	3	23,08	62,50
Importante	15	62,5	10	76,92	-18,75
Pouco importante	0	0	0	0,00	0,00
Sem qualquer importância	0	0	0	0,00	0,00
Total	24	100,00	13	100,00	

10. COM QUE RAZÕES? (AQUANDO DA RESPOSTA “IMPORTANTE” OU “MUITO IMPORTANTE” NA QUESTÃO 9.)

Razões	2015		2008		Variação (%)
	Inquiridos	%	Inquiridos	%	
Maior transparência na gestão municipal	12	16,67	8	20,51	-18,75
Dar opinião sobre as prioridades de investimento municipal	9	12,50	4	10,26	21,88
Identificar os problemas que afetam a população	14	19,44	10	25,64	-24,17
Gestão municipal mais eficiente	6	8,33	2	5,13	62,50
Discutir e controlar ideias com a Câmara Municipal	3	4,17	2	5,13	-18,75
A informação fica disponível para todos	6	8,33	4	10,26	-18,75
Permite democratizar o processo de decisão	2	2,78	0	0,00	0,00
Melhorar uma decisão final	0	0,00	2	5,13	-100,00
Integração real dos habitantes na sua cidade	3	4,17	4	10,26	-59,38
Legitimar decisões	1	1,39	0	0,00	0,00
Obter mais qualidade nas decisões de planeamento	11	15,28	3	7,69	98,61
Melhorar a imagem do município	2	2,78	0	0,00	0,00
Facilitar o desenvolvimento de políticas	3	4,17	0	0,00	0,00
Outra(s). Quais?	0	0,00	0	0,00	0,00
Total	72	100,00	39	100,00	

ANEXO VI - ANÁLISE DE DADOS DO INQUÉRITO AOS REPRESENTANTES POLÍTICOS

1. QUE LHE PARECE A VIGENTE LEGISLAÇÃO SOBRE PARTICIPAÇÃO PÚBLICA?

Opinião	2015	
	Inquiridos	%
Muito desajustada	3	21,43
Insuficiente	5	35,71
Suficiente	4	28,57
Satisfatória	2	14,29
Muito satisfatória	0	0,00
Total	14	100,00

2. NO FUTURO QUE ESPERA QUE OCORRA COM RESPEITO À LEGISLAÇÃO SOBRE PARTICIPAÇÃO PÚBLICA?

Opinião	2015	
	Inquiridos	%
Que se restrinja	0	0,00
Que se mantenha	8	57,14
Que se amplie	6	42,86
Total	14	100,00

3. QUAIS OS INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO PÚBLICA LEVADOS A CABO EM SANTANDER?

Instrumento	2015	
	Inquiridos	%
Orçamento Participativo	0	0,00
Inquérito	14	23,73
Fóruns de participação	6	10,17
Assembleia ou conselho territorial/de distrito	13	22,03
Conversas virtuais com o presidente	0	0,00
Agenda 21 Local	14	23,73
Nenhuma	0	0,00
Outros. Quais?	12	20,34
Não sabe/não responde	0	0,00
Total	59	100,00

4. NO FUTURO QUE OUTROS INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO PÚBLICA DEVERIAM SER IMPLEMENTADOS EM SANTANDER?

Instrumento	2015	
	Inquiridos	%
Orçamento Participativo	7	50,00
Inquérito	0	0,00
Fóruns de participação	0	0,00
Assembleia ou conselho territorial/de distrito	0	0,00
Conversas virtuais com o presidente	1	7,14
Agenda 21 Local	0	0,00
Nenhuma	3	21,43
Outros. Quais?	3	21,43
Não sabe/não responde	0	0,00
Total	14	100,00

5. QUEM DEVERIA ASSUMIR A ORGANIZAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO DOS PROCESSOS PARTICIPATIVOS DE NÍVEL MUNICIPAL?

Organizador	2015	
	Inquiridos	%
Câmara Municipal	8	57,14
Câmara Municipal em colaboração com outra entidade pública (local e/ou regional)	6	42,86
Privados	0	0,00
Associação de desenvolvimento local	0	0,00
Associação de moradores	0	0,00
Outras associações	0	0,00
ONG ou fundação	0	0,00
Outros. Quais?	0	0,00
Total	14	100,00

6. COM QUE TIPO DE RECURSOS FINANCEIROS (OU OUTROS) DEVEM DOTAR-SE OS SERVIÇOS MUNICIPAIS PARA ADEQUADO DESENVOLVIMENTO DE DINÂMICAS PARTICIPATIVAS?

Recursos	2015	
	Inquiridos	%
Próprios	7	50,00
Próprios em conjunto com outra entidade pública (local e/ou regional)	3	21,43
Privados	0	0,00
Nacionais	2	14,29
Comunitários	2	14,29
Outros. Quais?	0	0,00
Total	14	100,00

7. EM QUE FASE DEVE A POPULAÇÃO INTERVIR NO PROCESSO DE DEFINIÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

Fase	2015	
	Inquiridos	%
Não deve intervir	0	0,00
Na deliberação	2	12,50
Na deliberação e na decisão	5	31,25
Na deliberação mas apenas com um papel consultivo	4	25,00
Depois da decisão das autoridades mas apenas com um papel consultivo	2	12,50
Na avaliação	3	18,75
Na fiscalização	0	0,00
Outra(s)	0	0,00
Total	16	100,00

8. COMO CONSIDERA A ATITUDE ENTRE PARES COM RESPEITO À PARTICIPAÇÃO PÚBLICA?

Atitude	2015	
	Inquiridos	%
Aberta à participação	5	35,71
Restritiva à participação	6	42,86
Indiferente à participação	3	21,43
Outra(s)	0	0,00
Total	14	100,00

9. IDENTIFIQUE A NECESSIDADE DE NOVOS PROCESSOS PÚBLICA NO MUNICÍPIO.

Opinião	2015	
	Inquiridos	%
Muito importante	6	42,86
Importante	8	57,14
Pouco importante	0	0,00
Sem qualquer importância	0	0,00
Total	14	100,00

10. COM QUE RAZÕES? (AQUANDO DA RESPOSTA “IMPORTANTE” OU “MUITO IMPORTANTE” NA QUESTÃO 9.)

Razões	2015	
	Inquiridos	%
Maior transparência na gestão municipal	12	28,57
Dar opinião sobre as prioridades de investimento municipal	0	0,00
Identificar os problemas que afetam a população	2	4,76
Gestão municipal mais eficiente	6	14,29
Discutir e controlar ideias com a Câmara Municipal	0	0,00
A informação fica disponível para todos	0	0,00
Permite democratizar o processo de decisão	5	11,90
Melhorar uma decisão final	1	2,38
Integração real dos habitantes na sua cidade	0	0,00
Legitimar decisões	7	16,67
Obter mais qualidade nas decisões de planeamento	1	2,38
Melhorar a imagem do município	5	11,90
Facilitar o desenvolvimento de políticas	3	7,14
Outra(s). Quais?	0	0,00
Total	42	100,00